

BYGGEFORBUDET I STRANDSONEN ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 17-2

Kandidatnummer: 618

Leveringsfrist: 25.04.2008

Til sammen 17.030 ord

25.04.2008

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	<u>5</u>
1.1	Tema	5
1.2	Bakgrunnen for bestemmelsen	5
1.3	Hensyn	6
1.4	Oppgavens problemstilling	10
1.5	Avgrensninger.....	11
1.6	Lovutviklingen på området	11
1.7	Den videre fremstilling.....	12
1.8	Rettskilder og metode	12
1.8.1	Grunnloven.....	12
1.8.2	Folkeretten	13
1.8.3	Lover og forskrifter	13
1.8.4	Forarbeider og etterarbeider.....	14
1.8.5	Rikspolitiske retningslinjer/bestemmelser.....	15
1.8.6	St.meld. nr. 26 (2006-2007)	16
1.8.7	Lovens formål/formålsbetraktninger	17
1.8.8	Praksis	17
1.8.8.1	Høyesterettspraksis	18
1.8.8.2	Underrettspraksis	18
1.8.8.3	Forvaltningspraksis	19
1.8.9	Sivilombudsmannens uttalelser	19
1.8.10	Regjeringens og departementets uttalelser	19
1.8.11	Juridisk teori	20
1.8.12	Reelle hensyn	20
2	<u>BYGGEFORBUDET I STRANDSONEN ETTER PBL. § 17-2</u>	<u>22</u>

2.1	Innledning	22
2.2	Hvor gjelder byggeforbudet? (forbudets geografiske virkeområde)	23
2.3	Hvilke tiltak er omfattet av byggeforbudet etter pbl. § 17-2 første ledd? (Forbudets saklige område)	25
2.3.1	Innledning	25
2.3.2	Oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning.....	26
2.3.3	Meldepliktige tiltak.....	33
2.3.4	Mindre tiltak, som verken er søknadspliktige eller meldepliktige	34
2.3.5	Midlertidige og transportable innretninger etter pbl. § 85 utenfor strandvernet	35
2.3.6	Vesentlig endring av bygning, konstruksjon eller anlegg	36
2.3.7	Deling av eiendommen	39
2.4	Begrensninger i byggeforbudet	40
2.4.1	Innledning	40
2.4.2	Unntak for bestemte områder.....	40
2.4.2.1	Tettbebygd strøk.....	41
2.4.2.2	Planvurdert strøk	41
2.4.2.2.1	Planer som tillater bebyggelse.....	41
2.4.2.2.2	Planer som forbyr byggetiltak	42
2.4.3	Unntak for bestemte tiltak	43
2.4.3.1	Unntak ut fra tiltakets formål	43
2.4.3.2	Unntak for friluftstiltak	44
2.4.3.3	Unntak for atkomstbygge	44
2.5	Tilbakeføring av ulovlige tiltak.....	46
2.6	Dispensasjon etter pbl. § 7	48
2.6.1	Innledning	48
2.6.2	Særlige grunner	49
2.6.3	Vilkår	51
2.6.4	Planlovutvalgets forslag	52
2.7	Oppsummering	53
3	<u>REGJERINGENS FORSLAG TIL NY PLANDEL</u>	<u>55</u>

3.1	Innledning.....	55
3.2	Lovens formål § 1-1	56
3.3	Lovens virkeområde § 1-2.....	56
3.4	Rettsvirkningene § 1-5	56
3.5	Tiltak § 1-6	57
3.6	Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag § 1-8	57
3.7	Statlige planretningslinjer og planvedtak	59
3.7.1	Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging § 6-1	59
3.7.2	Statlige planretningslinjer § 6-2.....	60
3.7.3	Statlige planbestemmelser § 6-3	61
3.8	Dispensasjon.....	61
3.8.1	Søknad om dispensasjon § 19-1	61
3.8.2	Dispensasjonsvedtaket § 19-2	62
3.8.3	Dispensasjonsmyndigheten § 19-4	62
<u>4</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>64</u>
<u>5</u>	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	<u>67</u>
<u>6</u>	<u>VEDLEGG</u>	<u>70</u>

1 INNLEDNING

1.1 Tema

Oppgavens tema er byggeforbudet i strandsonen etter plan- og bygningsloven (pbl.) av 14. juni 1985 nr. 77 § 17-2. Strandsonen er undergitt et generelt byggeforbud. Forbudet gjelder også deling, herunder salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av en eiendom.

Det gjelder visse unntak fra byggeforbudet. Byggeforbudet gjelder ikke i tettbebygd strøk eller områder som omfattes av godkjent reguleringsplan. Det er også gjort unntak for anlegg til primærnæringer, forsvaret, bade- og toalettanlegg på friluftsområder og for brygger som er nødvendige for atkomst til bebygd eiendom. Etter plan- og bygningsloven § 7 kan kommunen dessuten gi dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Lovens vilkår for å gi dispensasjon er at det foreligger "særlige grunner".

Temaet er interessant på grunn av det store fokuset som har vært på nedbyggingen av strandsonen, både i media og fra myndighetenes side de senere år. Dette reiser igjen spørsmål ved om loven virker etter sin hensikt eller om det er behov for endringer i den. I den kommende revisjon av loven fokuserte Planlovutvalget på de utfordringer som her gjorde seg gjeldende. Det var full enighet om at byggeforbudet fremdeles hadde sin plass. Utvalget så hovedsakelig på endringer i dispensasjonspraksis.

1.2 Bakgrunnen for bestemmelsen

Bakgrunnen for bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet ved sjøen er de spesielle interesser som knytter seg til strandsonen som er særlig viktig for utøvelse av et rikt friluftsliv og for allmenhetens frie ferdsel. Samtidig er den av stor betydning som et livsmiljø for planter og dyr. Kystlandskapet er dessuten særdeles sårbart for tekniske inngrep. Strandområdene har derfor nasjonal interesse, og miljøvernministeren har bl.a. understreket kommunenes ansvar for å forvalte områdene i tråd med de nasjonale interesser¹.

¹ Brev fra miljøvernminister Børge Brende 8.3.2002 s. 1

Formålet med byggeforbudet er å begrense den stadige nedbyggingen av strandsonen slik at friluftslivs- og naturverninteresser best mulig ivaretas, jfr. forarbeidene² og Pedersen³.

1.3 Hensyn

Motstridende interesser gjør seg her gjeldende. På den ene siden står utbyggingsinteresser hvor strandområdet er særlig attraktivt for fritids- og turistanlegg og hensynet til en grunneiers rett til å råde over egen eiendom. Mot dette står allmenhetens behov for tilgjengelighet og ferdselsrett i strandsonen og naturverninteresser.

I 1993 ble det fastsatt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen⁴. Retningslinjene gjelder for kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. De skal legges til grunn for kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Ifølge retningslinjene skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier i dette området forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Retningslinjene skal også trekkes inn ved vurdering av søknader om dispensasjon fra planer og byggeforbud.

Nedbyggingen av strandsonen de siste år har ført til at Miljøverndepartementet har sendt brev til kystkommunene med beskjed om en skjerpet plan- og dispensasjonspraksis, jfr. strandsonebrevet fra miljøvernminister Guro Fjellanger⁵. Brevet understreket hvilke spesielle saksbehandlingsregler som gjelder for dispensasjonssøknader. Det ble her fremhevet at dispensasjonsspørsmål etter pbl. § 7 tredje ledd 2. pkt. skal forelegges fylkesmannen og fylkeskommunen til uttalelse før tillatelse gis. Dette skulle føre til en strengere kontroll med tiltakene i strandsonen. Likeledes ble det i strandsonebrevet lagt fram en tiltakspakke for å hindre uheldige inngrep og å sikre allmennhetens rettigheter i strandsonen. I tiltakspakken inngikk bl.a. en innskjærping av dispensasjonspraksisen.

² Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 50

³ Pedersen m.fl. 2000 s. 332

⁴ Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen fastsatt ved kgl. res. 9. juli 1993 med hjemmel i pbl. § 17-1 første ledd og inntatt i Miljøverndepartementets rundskriv T-4/93 av 23. juli 1993

Det ble videre påpekt at prioriteringen av strandsonen var et nasjonalt hensyn og at utviklingen her ikke hadde vært tilfredsstillende. Et nytt rapporteringssystem fra kommunene skulle gi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i 100-metersbeltet.

I pkt. 7 ble det understreket at ansvaret for å nå det nasjonale målet om å bevare gjenværende strandarealer mot inngrep i utgangspunktet påhvilde den enkelte kommune. Det ble her fremhevet at kommunen måtte ta dette ansvaret både gjennom sin planlegging og ved håndteringen av enkeltsøknader. Videre ble det understreket at fylkesmannen har her en viktig rolle, både som statlig fagmyndighet og som klagemyndighet.

I brevet fra Guro Fjellanger uttrykkes det videre at det skal "vises stor varsomhet med å dispensere i områder som er gitt et spesielt vern. 100-metersbeltet langs sjøen er gitt et slikt spesielt vern gjennom en nasjonal bestemmelse som er direkte tatt inn i plan- og bygningsloven (§ 17-2). Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner for mulighet for dispensasjon fra dette forbudet må vurderes mot denne bakgrunnen".

I det andre strandsonebrevet fra miljøvernminister Børge Brende ble kommunenes og fylkeskommunenes ansvar gjentatt⁵. Det ble her poengtert at strandområdene har nasjonal interesse og må forvaltes med dette for øyet. Videre ble det vist til at det var etablert et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner i 100-metersbeltet.

Miljøverndepartementet har dessuten etablert et eget strandsoneprojekt i Direktoratet for naturforvaltning med særlig vekt på informasjon og arealdokumentasjon. Det er likeledes opprettet et eget kystsonenettverk mellom fylkesmennene med sikte på en bedre og mer ensartet strandsoneforvaltning. I brevet fra Brende uttales det videre at det til tross for byggeforbudet har skjedd en uheldig utvikling i strandområdene med en fortsatt omfattende nedbygging. Det fremheves videre at rapporteringen til Miljøverndepartementet viser at det fremdeles er et betydelig press på strandsonen. Bakgrunnen for Brendes brev var Riksrevisjonens undersøkelse om bygging i 100-

⁵ Brev fra miljøvernminister Guro Fjellanger 11.11.1999

⁶ Brev fra miljøvernminister Børge Brende 8.3.2002

metersbeltet langs sjøen samt rapporteringen til departementet om dispensasjoner i strandsonen⁷.

I ovennevnte undersøkelse ble det framlagt informasjon om utviklingen i strandområdene. Det ble her blant annet stilt spørsmål ved om kommunene i tilstrekkelig grad ivaretok strandvernet. Målet med den framlagte rapport var å dokumentere omfanget av unntakene fra byggeforbudet, samt å belyse hvordan virkemidlene fungerer. Det ble dessuten vist til at mye av utbyggingen har skjedd som en fortetting som kan ha medført at tilgangen til strandsonen er blitt dårligere.

Riksrevisjonen har likeledes foretatt en undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge⁸. Det ble i undersøkelsen påpekt at det ikke var registrert noen oppbremsing av byggingen i strandsonen til tross for det generelle byggeforbudet i 100-meters beltet og de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjord-regionen.

Byggeforbudet gjelder generelt, men er spesielt viktig i større og ubebygde strandområder. Urørt natur har her en særlig verdi for framtidige generasjoner og for dagens befolkning.

I Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand er det gitt signaler om at strandsonen skal bevares som et verdifullt natur- og friluftsområde og at allmennheten må sikres en god tilgjengelighet i området⁹. Stortingsmeldingen er her det sentrale dokument vedrørende Regjeringens miljøpolitikk og kommer i tillegg til de rikspolitiske retningslinjer og strandsonebrevene. Den viser hvilke hensyn som kan gjøres gjeldende ved behandling av plan- og dispensasjonssaker.

I del 5, pkt. 5.3.8, uttaler Regjeringen at den vil satse på en tydeligere og mer langsiktig strandsonepolitikk og vil stanse nedbygging av strandsonen. Den vil legge opp til en sterkere geografisk differensiering i retningslinjene, der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen. Videre vil Regjeringen oppfordre kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn til en streng praksis ved behandlingen av plansaker og dispensasjoner i hundremetersbeltet langs sjøen.

⁷ Dokument nr. 3:7 for 2001-2002

⁸ Dokument nr. 3:11 for 2006-2007 s. 9

⁹ St.meld. nr. 26 (2006-2007)

Det uttales videre at Miljøverndepartementets avgjørelser i innsigelsessaker er et tydelig signal om en streng praksis i plansaker om utbygging i strandsonen. For å unngå en uheldig bygging i strandsonen har departementet på eget tiltak innkalt flere saker til behandling.

Gjennom planleggingen skal kystsonen og strandarealene forvaltes ut fra lokale forhold og nasjonale hensyn. Der det likevel er aktuelt med utbygging, skal dette skje etter en bevisst og langsiktig planlegging og ikke på grunnlag av enkeltvise dispensasjoner. Miljøvirkningene av eventuell ny utbygging skal gjennom planprosessen vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng.

Både strandsonebrevet fra Børge Brende, Riksrevisjonens rapport og Stortingsmeldingen viser hva som er de prioriterte mål for Stortinget og Regjeringen når det gjelder bevaringen av strandsonen.

Departementet har i pbl. § 17-1 annet ledd en særlig hjemmel for å ivareta overordnede nasjonale og regionale interesser. Miljøverndepartementet kan her nedlegge et midlertidig forbud som gir kommunen et pusterom inntil nødvendige planer blir vedtatt. Formålet med bestemmelsen er å sikre at det ikke blir gjennomført tiltak som vil vanskeliggjøre planleggingen av nasjonale eller regionale interesser i strandsonen. Det kan f.eks. fra sentralt hold være et ønske om å legge ut et større område som friluftsområde. Slike interesser skal ivaretas gjennom den kommunale planleggingen. Det kan imidlertid kunne ta tid med å få gjennomført de nødvendige planer. I mellomtiden vil forbudet etter pbl. § 17-1 annet ledd kunne hjemle avslag på søknader om å gjennomføre de uønskede tiltak, jfr. Pedersen¹⁰, som her viser til forarbeidene¹¹. Et forbud etter pbl. § 17-1 annet ledd skiller seg ut fra det generelle lovbestemte forbudet i pbl. § 17-2, idet det ut fra en reguleringsmessig vurdering av nødvendigheten av å sikre det aktuelle området må knyttes til et geografisk avgrenset område¹².

Det må her skilles mellom rikspolitiske retningslinjer etter pbl. § 17-1 første ledd og

¹⁰ Pedersen m.fl. 2000 s. 329

¹¹ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 108

¹² Pedersen m.fl. 2000 s. 329

rikspolitiske bestemmelser etter annet ledd. Rikspolitiske retningslinjer er ikke bindende for grunneieren, men er styrende for den kommunale planleggingen. De rikspolitiske bestemmelser er på den annen side også bindende for den private parts arealdisponering. For eksempel kan det i et område nedlegges forbud mot bebyggelse.

Bestemmelsen i pbl. § 18 gir hjemmel for statlige vedtak av departementet og er også viktig. Den gjør at det fra sentralt hold kan tas initiativ og gis reguleringsplaner når det ikke gjøres nok på det kommunale plan, jfr. Fleischer¹³.

Bestemmelsen har nok ikke så stor betydning ved siden av pbl. § 17-2, men gir departementet en mulighet til å skjære igjennom. Kommunen kan for eksempel nekte å medvirke til å utarbeide planer eller endre gjeldende planer i de tilfeller hvor dette er nødvendig for å få gjennomført tiltak av nasjonal eller regional interesse.

1.4 Oppgavens problemstilling

Oppgavens problemstilling er hva som kan gjøres for bedre å sikre allmennhetens rettigheter og tilgjengelighet i strandsonen. I tillegg til en oversikt over den nåværende rettstilstand, fokuserer oppgaven på den senere tids innskjerpinger av praksis i byggeforbudssonen. I den forbindelse har jeg sett på hva Planlovutvalget anså for viktig. For det første måtte dispensasjonspraksis bli mer i samsvar med loven. Vilårene for dispensasjon ble her nøye vurdert samt om dispensasjonskompetansen i enkelte tilfeller burde plasseres hos overordnet planmyndighet.

Videre ville det bli viktig med en klargjøring eller endring av pbl. § 17-2 med hensyn til hvilke tiltak som byggeforbudet omfatter herunder en vurdering av de lovfastsatte unntakene fra forbudet i tredje ledd. Til slutt anså utvalget det viktig å presisere hvilke tiltak som gikk inn under byggeforbudet i pbl. § 17-2, men som ikke krevde noen byggetillatelse¹⁴.

Myndighetene har her tatt i bruk ulike virkemidler for å nå dette mål. For det første er det understreket behovet for en streng strandsoneforvaltning, jfr. innskjerpelsen i strandsonebrevne når det gjelder praktiseringen av plan- og dispensasjonspraksis. For

¹³ Fleischer, Plan- og bygningsretten s. 88

¹⁴ NOU 2001:7 s. 225

det andre er det ytet juridisk hjelp i arbeidet med forvaltningen av strandsonen til kommuner. Som en del av strandsoneprosjektet har Direktoratet for naturforvaltning i denne forbindelse utgitt en håndbok til hjelp for kommunene i deres arbeid med å bevare strandsonen¹⁵. Det finnes videre eksempler på at Regjeringen har inngått avtale med private grunneiere om kjøp av attraktive strandområder som for eksempel på Bygdøy.

1.5 Avgrensninger

Det avgrenses mot friluftsløven. Friluftsløven er en viktig lov som er med på å sikre allmenhetens rett til fri ferdsel og opphold i strandsonen. Jeg velger allikevel ikke å komme inn på dens bestemmelser om retten til fri ferdsel i innmark eller i utmark eller en fullstendig gjennomgang av frill. § 13 om ulovlige strengsler. Bare i noen grad vil jeg komme inn på sistnevnte bestemmelse senere i oppgaven.

1.6 Lovutviklingen på området

Rettsutviklingen på området startet med det første byggeforbudet langs sjøen av 1954 i den midlertidige strandlov.

Denne ble i 1957 avløst av § 25 i friluftsløven, som senere ble opphevet.

I 1965 ble det vedtatt en egen strandlov, som også var midlertidig og som innførte et generelt forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

I 1971 ble strandplanloven vedtatt, og i 1985 kom den någjeldende plan- og bygningslov med byggeforbudet i pbl. § 17-2.

Sverige og Danmark har som Norge et 100-meters byggeforbud i strandsonen.

Strandvernet er her lovfestet for kysten i tillegg til innsjøer og vassdrag. I Sverige kan strandsonen utvides med inntil 300 meter og tar sikte på å hindre tiltak som begrenser allemannsretten. I Danmark er strandvernet innenlands begrenset til større sjøer og vassdrag med et belte på 150 meter. Den danske bestemmelsen dekker generelt naturvern- og friluftshensyn.

Både Sverige og Danmark har lovfestede unntak fra forbudet, samtidig som det kan gis

¹⁵ Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen

dispensasjon. Imidlertid er dispensasjonspraksis strengere enn i Norge når det gjelder byggeforbudet i strandsonen¹⁶.

1.7 Den videre fremstilling

Jeg vil under neste punkt ta for meg de relevante rettskilder som ivaretar strandvernet og behandle disse grundig.

Del II vier jeg helt til nåværende byggeforbud. Jeg vil først redegjøre for status og gjeldende rett. Deretter vil jeg påpeke enkelte problemstillinger som kan oppstå og vil i den sammenheng trekke frem de relevante rettskilder som foreligger. Avgjørende blir da en tolking (slutning) og vektlegging av disse.

Jeg har underveis i oppgaven i en viss grad kommet inn på Planlovutvalgets delutredning i NOU 2001:7 som er videreført i NOU 2003:14 og lagt til grunn for forslaget til en ny plandel av plan- og bygningsloven.

I del III vil jeg trekke frem de aktuelle bestemmelser som ivaretar strandvernet i Regjeringens forslag av 15.02.08 til en helt ny plandel av plan- og bygningsloven¹⁷. I den forbindelse vil jeg se om det samsvarer med Planlovutvalgets forslag og i hvilken grad det avviker fra gjeldende rett.

1.8 Rettskilder og metode

Med "metode" menes innholdet av gjeldende rett, som er av rettsdogmatisk karakter. Den juridiske metode benyttes slik denne er fremstilt av Eckhoff.

I utgangspunktet er det domstolenes metode med Høyesterett i spissen og dennes rettskildebruk det siktes til.

Innenfor plan- og bygningsretten fattes imidlertid mange avgjørelser av forvaltningen, slik at dennes rettskildebruk blir mer fremtredende.

Relevante rettskilder for oppgaven er:

1.8.1 Grunnloven

Grunnloven er lex superior i forhold til andre rettskildefaktorer og begrenser Stortingets

¹⁶ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 314

muligheter til å fatte politiske beslutninger for eksempel i form av lov.

Grl. § 110 b grunnlovfester retten til et godt miljø og til vern av naturen. Den gir i første ledd uttrykk for at miljøhensyn skal tillegges vekt i rettsanvendelsen og ved tolkningen, samt for en "bærekraftig utvikling" av naturressursene¹⁸.

1.8.2 Folkeretten

En folkerettslig regel vil ha stor betydning, idet miljøspørsmålene blir mer og mer omfattende.

Brundtlandrapporten om "Vår felles fremtid" fra den FN-oppnevnte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling av 1987 fremhever at miljøhensyn må integreres i alle beslutningsprosesser som angår naturgrunnlaget og gir samtidig uttrykk for en "bærekraftig utvikling". Sistnevnte vil si en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov. Siden rapporten ikke er juridisk bindende vil vekten være mindre, men den vil ha betydning som et argument i rettsanvendelsesprosessen.

1.8.3 Lover og forskrifter

En grunneier har i strandsonen fri rådighet over egen eiendom, som innebærer både faktiske og juridiske disposisjoner. Imidlertid er hans rådighet begrenset av en rekke offentligrettslige forbud som skal ivareta viktige samfunnsmessige oppgaver så som kommunikasjon, elektrisitets- og vannforsyning mm.

Legalitetsprinsippet tilsier at slike rådighetsbegrensninger må ha hjemmel i formell lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov hvis intet annet tilstrekkelig grunnlag finnes, jfr. Eckhoff/Smith¹⁹. Aktuelt hjemmelsgrunnlag vil her være byggeforbudet etter pbl. §17-2. Et byggeforbud etter pbl. § 17-2 vil legge begrensninger på en grunneiers rådighet, og ut fra legalitetsprinsippet vil derfor klar hjemmel i lov være nødvendig.

Spørsmålet blir her hvor strengt man skal tolke forvaltningens hjemmelsgrunnlag.

Legalitetsprinsippet tilsier ingen streng fortolkning av hjemmelslover. Man må legge til

¹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

¹⁸ Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett s. 53

¹⁹ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett s. 307/317

grunn den tolkning som alle rettskildefaktorer tatt i betraktning, inklusive reelle hensyn, har mest for seg. Grl. § 110 b. vil her ha stor betydning, hvorefter miljøhensyn skal tillegges vekt. Formålet har videre stor vekt innenfor miljøvernlovgivningen, slik at man unnlater en innskrenkende tolkning av lover.

Backer tar avstand fra en streng og innskrenkende fortolkning som innebærer at man holder seg til ordlyden og vil heller stille strengere krav til saksbehandlingen²⁰.

Samtidig hevder han at miljøretten ikke er stedet for noe strengt legalitetsprinsipp.

Andre sentrale lover vil være friluftsløven, kulturminneloven og havneloven. Jeg vil i utgangspunktet ikke komme nærmere inn på disse med unntak for friluftsløven.

Sistnevnte er en viktig lov for kommunene for å motvirke en ytterligere nedbygging av strandsonen.

Utgangspunktet tas i en naturlig språklig forståelse av ordlyden, som igjen må sees i lys av andre relevante rettskildefaktorer.

Ofte gir ikke selve loven noe svar på det spørsmål man står overfor, fordi mange lover er vage og ufullstendig. Løsningen vil da bero på andre relevante rettskildefaktorer. Slik også innenfor plan- og bygningsretten hvor det er mye fullmaktslovgivning som overlater til forvaltningen selv å treffe avgjørelsen etter "fritt skjønn". Av den grunn vil andre rettskilder enn selve lovteksten få større betydning så som rettspraksis, forarbeider, uttalelser fra Sivilombudsmannen, formålet og reelle hensyn.

Av forskrifter kan nevnes forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) som er gitt av Kommunal- og regiondepartementet med hjemmel i pbl. § 6²¹.

Forskriften supplerer forvaltningslovens regler og gir anvisning på hvorledes saksbehandlingen skal foregå.

1.8.4 Forarbeider og etterarbeider

Forarbeidene omhandler bl.a. hvorfor det er ønskelig med en lovendring, hvordan den

²⁰ Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett s. 127

tidligere rettstilstanden på området var før loven ble gitt, formålet med den nye lov, hva som var meningen med de enkelte bestemmelser og hvordan de skal forstås, jfr. Eckhoff²².

Vekten avhenger av hva annet som finnes på området, hva slags uttalelse det dreier seg om, hvor klar denne er og hvilke forarbeider saken gjelder.

Det viktigste forarbeidet til den nåværende plan- og bygningslov er Ot.prp. nr. 56 (1984/85), hvor det på s. 50 ble foreslått at pbl. § 17-2 skulle inntas. Likeledes vil Ot.prp. nr. 39 (1993-94), samt NOU 1982:13 og NOU 1985:13 om forenklinger i bygningsloven være relevante. Siden pbl. § 17-2 er en videreføring av den tidligere strandplanlov av 1971, vil forarbeidene til denne lov og til strandloven av 1965 være aktuelle. Her kan Ot.prp. nr. 40 (1964-65) og Ot.prp. nr. 45 (1970-71) trekkes frem. Ot.prp. nr. 72 (1975-76) som behandler spørsmål om endringer i strandplanloven vil også være relevant. Av forarbeider til den nye pbl. er planlovutvalgets forslag NOU 2001:7 og forslaget i NOU 2003:14 sentrale, som også kan sees på som etterarbeider til den gamle lov. I tillegg vil den nylig fremlagte Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) være av stor betydning

Etterarbeider som rettskildefaktor har betydning for lovtolkingen, jfr. Eckhoff²³.

Uttalelser fra lovgiverhold kan gi etterfølgende utsagn om forståelsen av den lov det er aktuelt å tolke, jfr. Eckhoff²⁴.

NOU 2001:7 og NOU 2003:14, samt Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), som alle er gitt med tanke på ny lovgivning på området, er skrevet etter at den nåværende plan- og bygningslov ble vedtatt. Dermed kan de betraktes som etterarbeider og kan samtidig sees på som forarbeider til den nye lov.

1.8.5 Rikspolitiske retningslinjer/bestemmelser

Overordnede rikspolitiske retningslinjer for planlegging av kyst- og sjøområder i Oslo-fjorden er gitt ved kgl.res. av 9.7.93 med hjemmel i pbl. § 17-1 første ledd.

²¹ Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) 24.6.03

²² Eckhoff s. 67

²³ Eckhoff s. 94

²⁴ Eckhoff s. 97

Bakgrunnen for retningslinjene er at Oslofjorden utgjør landets næringsmessige og befolkningsmessige tyngdepunkt. Samtidig er fjorden og kystsonen landets mest benyttede rekreasjonsområde og inneholder store verneverdier.

Formålet med retningslinjene er å vektlegge natur-, kulturminne- og rekreasjonsverdier slik at disse forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning til beste for befolkningen i dag og i fremtiden²⁵. Siden de er plasserte i lovens kapitel om planlegging på riksnivå, gir de uttrykk for en nasjonal målsetting.

De hensyn som ligger bak er muligheten for et allment friluftsliv basert på båtferdsel, ferdsel til fots eller med sykkel. Derfor bør strandopphold trygges og forbedres²⁶.

Rikspolitiske retningslinjer er ikke rettslig bindende for grunneieren. Rettslig bindende blir de først når de er nedfelt i bindende arealplaner etter pbl., for eksempel med LNF som arealbruksformål²⁷. Retningslinjene er imidlertid styrende for den kommunale planlegging etter loven, jfr. Pedersen²⁸. Staten gir med dette uttrykk for de statlige interesser og mål overfor kommunene.

Retningslinjene vektlegges særlig i en dispensasjonssak etter pbl. § 7 når en grunneier søker om dispensasjon fra byggeforbudet pbl. § 17-2, samt under skjønnsutøvelsen ved avgjørelser av enkeltsaker. "Særlige grunner" etter pbl. § 7 må sees i forhold til de offentlige hensyn (areal- og ressursdisponeringshensyn) planlovgivningen skal ivareta, jfr. forarbeidene²⁹. Retningslinjene vil her være en del av de offentlige hensyn som inngår i vurderinger der de etter sitt tema er aktuelle.

Når det gjelder Rikspolitiske bestemmelser etter pbl. § 17-1 annet ledd, vises det til det som er skrevet på side 6 under pkt. 1.3 om de hensyn som gjør seg gjeldende.

1.8.6 St.meld. nr. 26 (2006-2007)

St.meld. nr. 26 (2006-2007) uttrykker Regjeringens miljøpolitiske mål og ambisjoner og viser samtidig hensynene bak byggeforbudet. Den har betydning i forhold til den

²⁵ Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett 2006 s. 110

²⁶ Pedersen m.fl. 2000 s. 333

²⁷ Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 25

²⁸ Pedersen m.fl. 2000 s. 329

²⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 101

avveining av hensyn som forvaltningen måtte foreta ved behandlingen av plan- og dispensasjonsaker, jfr. pkt. 1.3.

I denne forbindelse vises til vedlagte figurer under del 5.

1.8.7 Lovens formål/formålsbetraktninger

Hvilket formål en lov har fremgår bl.a. av en egen formålsbestemmelse.

Hvor loven ikke har noen slik bestemmelse, vil formålsbetraktninger være relevante.

Miljøreglene skal sikre en bestemt miljøkvalitet.

En formålsbestemmelse er ingen selvstendig pliktregel, men har betydning ved tolkningen av lovens kompetanseregler. Ved forvaltningens skjønnsutøving vil hensyn inntatt i en egen formålsbestemmelse være relevante.

Pbl. har en egen formålsbestemmelse i § 2.

Forarbeidene uttaler at formålsparagrafen gir uttrykk for den samordningsfunksjon loven er tiltenkt når det gjelder statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet³⁰. Likeledes understreker den at bruk av ressurser, utbygging og vernetiltak skal skje på grunnlag av planer godkjent av folkevalgte organer i kommuner, fylkeskommuner eller av staten. Departementet uttaler her at det er enig med Planlovutalget i at mer generelle utsagn om politiske formål ikke bør lovfestes, men har likevel funnet å ville presisere at planleggingen skal legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og for samfunnet.

Frihagen uttaler at den rettslige betydning vil være å klarlegge om lovens regler er brukt på en saklig måte og for tolkingen i grensetilfelle av den kompetanse den enkelte regel gir³¹.

1.8.8 Praksis

Rettspraksis vil her kunne ha betydning for tolkningen av pbl. § 17-2.

Selv om underrettspraksis klart har mindre vekt enn Høyesteretts avgjørelser, vil det kunne foreligge flere dommer i samme retning og som også støttes av andre faktorer.

Forvaltningspraksis kan tenkes å få betydning med hensyn til fortolkning av de

³⁰ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 99-100

materielle regler, særlig hvis det er lite rettspraksis som kan sies å være tilfelle når det gjelder pbl. § 17-2.

Aktuelle problemstillinger som har kommet opp for retten er hva som representerer en vesentlig utvidelse (forbudets rekkevidde), spørsmål om atkomstbrygge (hva som faller inn under lovens unntak) og forholdet mellom pbl. § 17-2 og kommuneplanens arealdel. Når det gjelder spørsmålet om ulovligheter i strandsonen peker Frihagen på at tvister om forståelsen av pbl. § 17-2 kan komme opp ved at bygningsmyndighetene nekter å gi byggetillatelse eller godkjennelse ellers³². Vedkommende eier eller rettighetshaver bestrider at den virksomhet det gjelder går inn under byggeforbudet i pbl. § 17-2. Frihagen uttaler videre at det mer kommer på spissen der bygningsmyndighetene krever et ulovlig byggverk fjernet etter pbl. § 113 eller direkte utferdiger et forelegg etter pbl. § 114, eventuelt at vedkommende bøtlegges etter pbl. § 112. Ved vurderingen av om et tiltak er i strid med pbl. § 17-2, må det tas utgangspunkt i lovens formål og i lovforarbeidene til § 3 i strandplanloven som pbl. § 17-2 første ledd direkte bygger på.

1.8.8.1 Høyesterettspraksis

Av Høyesteretts praksis er det få relevante avgjørelser på området, men de som finnes tillegges stor vekt. Vekten avhenger bl.a. av hvor gammel dommen er, om den er enstemmig og om det dreier seg om en klar uttalelse. Problemstillinger om tolkningen av pbl. § 17-2 har ikke kommet opp for Høyesterett i noen særlig grad.

De Høyesterettsavgjørelser jeg har funnet relevante er nevnt på side 64 i oppgaven.

1.8.8.2 Underrettspraksis

Underrettspraksis i form av avgjørelser fra lagmannsretten og tingretten omhandler tolkningen av loven i flere relevante dommer. De har ikke like stor vekt som høyesterettspraksis, men i mangel av sistnevnte ha stor gjennomslagskraft. I teorien er vekten omtvistet. Eckhoff stiller seg positiv til spørsmålet, mens Fleischer er mer tilbakeholden.

De underrettsdommer jeg har vektlagt er nevnt på side 64.

³¹ Frihagen 1988 I s. 61

³² Frihagen 1988 II s. 59

1.8.8.3 Forvaltningspraksis

Eckhoff fremhever bl.a. at forvaltningspraksis er målrettet, få avgjørelser blir publiserte, samt at de ikke er lett tilgjengelige³³. Forvaltningen er ofte undergitt tidspress og har en stor saksmengde. Overordnede forvaltningsorganer har dessuten instruksjonsmyndighet overfor de lavereliggende gjennom rundskriv hvor de gir direktiver og retningslinjer bl.a. om hvordan lovbestemmelser skal forstås og hvilke hensyn som skal vektlegges i skjønnsutøvelsen.

Forvaltningspraksis kan for eksempel angå gamle reguleringsplaner.

Som rettskildefaktor i rettsanvendelsen er forvaltningspraksis ikke tungtveiende i forhold til andre kilder. Unntak følger hvor man ikke har andre holdepunkter. Vekten avhenger av hvor fast den er, hvilket organ den skriver seg fra og hvor høyt oppe i organet man befinner seg i.

1.8.9 Sivilombudsmannens uttalelser

Sivilombudsmannen mottar og undersøke klager fra borgerne om urett og feil det offentlige måtte ha begått og påpeker så de feil eller forsømmelser som måtte foreligge. Det er kun saker som angår sivilombudsmannens eget arbeidsområde han kan uttale seg om. Han kan ikke treffe bindende avgjørelser, omgjøre noen av forvaltningens vedtak, eller gi rettslig bindende instruks til myndighetene.

Siden uttalelsene ikke er rettslig bindende, vil vekten være mer usikker. De har imidlertid stor faglig tyngde og har betydelig gjennomslagskraft overfor forvaltningen, slik at myndighetene i praksis retter seg etter hans henstillinger og anbefalinger³⁴.

De uttalelser jeg har referert til er nevnt på side 65.

1.8.10 Regjeringens og departementets uttalelser

Miljøverndepartementet avgir forskjellige rapporter, delutredninger, diverse brev (f.eks. strandsonebrevne), tolkningsuttalelser, erklæringer med mer.

³³ Eckhoff s. 222

³⁴ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett s. 473

Strandsonebrevene kan sees på som en instruks fra miljøverndepartementet til forvaltningen. Stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand angir Regjeringens målsetninger når det gjelder arealforvaltning og er noe forvaltningen vil vektlegge ved planlegging etter loven og i enkeltsaker (særlig i dispensasjonssaker)³⁵.

I Soria Moria erklæringen fra Stoltenberg II-regjeringen ble det uttalt at det er en viktig oppgave å stanse nedbyggingen av strandsonen.

Justisdepartementets lovavdeling avgir bl.a. uttalelser om tvilsomme rettsspørsmål som forelegges den fra alle hold innen forvaltningen.

1.8.11 Juridisk teori

Av juridiske teori om temaet kan nevnes Pedersen m.fl. "Plan- og bygningsrett", Fleischer "Strandloven" og "Plan- og bygningsretten", Backer "Naturvern og naturinngrep" og "Innføring i naturressurs- og miljørett", Bugge "Lærebok i miljøforvaltningsrett", Frihagens kommentarutgave til pbl., Direktoratet for naturforvaltnings håndbøker "Juss i strandsonen" (Håndbok nr. 20:2002) og "Ulovlige stengsler i strandsonen" (Håndbok nr. 14:2000), Rogstads kommentarer i Karnov og Dalseides "Fritidsbebyggelse etter pbl." Videre har Cathrine Brekke skrevet en 20 vekttalls oppgave om "Ferdsl, stengsler og byggeforbud i strandsonen", som jeg også har dratt nytte av.

Som rettskildefaktor har juridisk teori mindre vekt enn andre rettskildefaktorer. Praksis viser imidlertid at det ofte henvises til den juridiske litteratur, samt at den omhandler viktige spørsmål, slik at den tillegges en viss vekt.

1.8.12 Reelle hensyn

"Reelle hensyn" vil si vurderinger av resultatets godhet. Med det menes om den generelle regel man kommer frem til er innholdsmessig og retts teknisk god, og om det resultat man kommer frem til i den enkelte sak er godt og rimelig, jfr. Eckhoff³⁶.

Hvis to rettskildefaktorer trekker i motsatt retning, vil reelle hensyn ofte være

³⁵ St.meld. nr. 26 (2006-2007)

utslagsgivende. Det styrker en rettskildefaktor hvis denne har støtte i reelle hensyn. Reelle hensyn vil særlig være relevante ved forvaltningens skjønnsutøving. Av aktuelle hensyn kan nevnes behovet for et strandvern som et nasjonalt vernehensyn, allmenhetens ferdselsrett, et retts teknisk enkelt regelverk, naturvernehensyn, friluftsinnteresser, nabointeresser og miljøhensyn. Grl. § 110 b. tilsier at miljøhensyn som et reelt hensyn vektlegges i rettsanvendelsen, samt at det gir uttrykk for en "bærekraftig utvikling"³⁷.

³⁶ Eckhoff s. 357

³⁷ Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett s. 53

2 BYGGEFORBUDET I STRANDSONEN ETTER PBL. § 17-2

2.1 Innledning

Ca. $\frac{3}{4}$ av Norges befolkning er bosatt i kommuner med egen kystlinje. Mye av strandsonen langs Norges kyst er derfor både tilgjengelig, framkommelig og attraktiv for folk som ønsker å nytte den til friluftsliv. Imidlertid har betydelige deler av kystlinjen de siste 30 år vært utsatt for en sterk nedbygging og privatisering. Dette har medført uheldige virkninger både for naturmiljøet og for allmenhetens muligheter til et rikt friluftsliv i strandsonen.

Ansaret for å ta vare på og sikre bruken av gjenværende arealer ligger primært hos kommunene, som må ta dette ansvaret gjennom planlegging og behandling av enkeltsaker og i samarbeid med andre kommuner.

For å sikre at allmenhetens rettigheter best mulig ivaretas i strandsonen, har lovgiver gitt et generelt byggeforbud etter pbl. § 17-2 første ledd. Bestemmelsen skal være av nasjonal betydning for planlegging i strandsonen, men har bare i begrenset grad hindret en uheldig utvikling.

Byggeforbudet gjelder oppføring og vesentlig endring av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning samt fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Bestemmelsen er en videreføring av strandplanloven § 3 av 1971 og er blitt stående tilnærmet uforandret fra den midlertidige strandlov av 1965. Dette kan medføre visse tolkningsproblemer, noe jeg vil komme nærmere tilbake til senere i oppgaven.

Tilsynelatende er forbudet strengt. Ser en nærmere på bestemmelsens enkelte ledd, er ikke så tilfellet. Det finnes flere unntak i annet og tredje ledd. Videre har kommunen mulighet til å gi dispensasjon fra byggeforbudet med hjemmel pbl. § 7.

Hvis et tiltak er i strid med bestemmelsen, vil det ikke kunne gjennomføres uten at dispensasjon gis etter pbl. § 7. Selv om det søkes om dispensasjon fra byggeforbudet, er en grunneier ikke garantert noen rett til å få tiltaket oppført, idet det er opp til kommunens skjønn om dispensasjon skal gis. Jeg kommer nærmere tilbake til dette spørsmål under pkt. 2.6.

Hovedregelen er at før et tiltak settes i gang, må søknad evt. melding sendes og tillatelse gis.

Hvilke tiltak som er søknadspliktige er listet opp i pbl. § 93 første ledd. For de tiltak som er meldepliktige, er det fastsatt særskilte saksbehandlingsregler.

2.2 Hvor gjelder byggeforbudet? (forbudets geografiske virkeområde)

Byggeforbudet gjelder i strandsonen, dvs. 100 meter fra strandkanten målt ved alminnelig høyvann om sommeren og innover i horisontalplanet, og inkluderer også øyer, holmer og skjær. Det skal her presiseres at byggeforbudet gjelder for hele landet, jfr. pbl. § 1.

Direktoratet for naturforvaltning har uttalt at strandsonen er "alle land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig"³⁸.

Forbudet gjelder ikke i vassdragsområder eller i innsjøer. Vedtak kan her treffes etter kommuneplanens arealdel, jfr. pbl. § 20-4 annet ledd a. og f.

Etter sin ordlyd omfatter det heller ikke tiltak i sjøen, jfr. "ikke ...nærmere sjøen ...". Med sjøen menes saltvannssjøen, slik at det avgrenses mot ferskvann. Mudringsarbeider her omfattes ikke av forbudet i pbl. § 17-2 og kan derfor gjennomføres, også hvor dette skjer for å bedre sjøveis adkomst frem til bolig/fritidseiendom. Imidlertid kan deponering av mudringsmasser i sjøen være avhengig av tillatelse etter forurensningsloven³⁹.

Oppdrettsanlegg og bøyer er her tillatt. Det avgjørende er om tiltaket har fast forankring til land. Styring med bruken i området skjer ved at det utarbeides en plan, f.eks. områdeplan etter pbl. § 20-4 første ledd pkt. 5.

Pbl. ble i 1989 utvidet til også å gjelde i sjøen ut til grunnlinjen, dvs. den linjen som kan trekkes mellom de ytterste holmer og skjær. Dette ga kommunene en mulighet til å planlegge sjø- og kystområdene i tillegg til landarealene. Kommunene avgjør selv hvorvidt det er behov for planlegging av sjøområder og hvilke tema som i tilfelle skal behandles.

³⁸ Håndbok nr. 2000:14: Ulovlige stengsler i strandsonen s. 5

I grenseområdet mellom sjø- og ferskvann gjelder forbudet så langt sjøen påvirker forholdene, særlig i hvilken grad tidevannet påvirker vannstanden og strømforholdene, saltinnholdet og dyre- og plantelivet, samt hva som utgjør "den alminnelig oppfatning i distriktet". Grensedragningen for den private eiendomsrett samt etter vassdragsloven og fiskeloven vil likeledes kunne gi svar ⁴⁰.

Det kan i denne forbindelse vises til Rt 1912 s. 433 hvor spørsmålet var om Bolstadfjorden utgjorde et hav eller et vassdrag.

Fleischer gir sin tilslutning til ovennevnte uttalelse, men mener at spørsmålet må løses konkret⁴¹. Etter hans mening er oppfatningen i distriktet viktig, men ikke ubetinget avgjørende. Myndighetene og også domstolene er henvist til en skjønnsmessig helhetsvurdering. Rettspraksis viser at det ikke er avgjørende om det finnes en viss saltgehalt og en viss bevegelse av saltvannsfisk oppe i elvemunningen. Det kan allikevel dreie seg om ferskvann og ikke sjø. Den grense som er fastslått mellom sjø- og ferskvann etter lov om laksefiske og innlandsfiske, behøver ikke nødvendigvis gjelde i forhold til strandloven. Fleischer fremhever i denne sammenheng at tolkingen av en lov varierer og er ofte avhengig av lovens formål, noe som kan føre til forskjellige resultater for de forskjellige lover.

Strandområdet bak 100-metersbeltet er heller ikke omfattet. Utbygging styres her gjennom planlegging etter pbl. § 20-4 annet ledd e. om forbud mot fritidsbebyggelse. Det kan også styres ved at det i kommuneplanens arealdel legges ut til område for særskilt bruk eller vern etter pbl. § 20-4 første ledd nr. 5.

100-metersgrensen vil særlig være av betydning i kystnære strøk som for eksempel i Hordaland, hvor store deler av området er omfattet av byggeforbudet.

Status viser at en geografisk grense på 100 meter ikke nevneverdig har hindret en sterk nedbygging av strandsonen. Byggeforbudet kan i beste fall sies å ha påvirket

³⁹ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁴⁰ Frihagen 1988 II s. 53

⁴¹ Fleischer, Strandloven s. 60

plasseringen av byggetiltakene til fordel for allmenne interesser, jfr. Planlovutvalget⁴².

2.3 Hvilke tiltak er omfattet av byggeforbudet etter pbl. § 17-2 første ledd? (Forbudets saklige område)

2.3.1 Innledning

Etter sin ordlyd omfatter forbudet oppføring og vesentlig endring av bygninger, konstruksjoner, anlegg eller innhegning. Hva som ligger i begrepene gir forarbeidene til pbl. § 17-2 få henvisninger på. Siden bestemmelsen er en videreføring av strandplanloven av 1971, vil forarbeidene til denne gi en nærmere forklaring. Det ble her uttalt at "bygning, konstruksjon og anlegg skulle forstås på samme måte som i dagjeldende bygningslov (bgl.) §§ 84 og 93"⁴³.

Ifølge Pedersen skaper denne lovgivningsteknikk problemer⁴⁴. Han hevder at for det første oppstår spørsmålet om forbudet i pbl. § 17-2 utvides når nye tiltak legges inn under bestemmelsene. Dessuten skaper det problemer for tolkningen at bestemmelsene i pbl. §§ 84 og 93 har som formål å angi hvilke tiltak som skal underkastes saksbehandling og således forfølger andre formål enn strandvern.

Backer antar at problemstillingen har blitt oversett ved de tidligere revisjoner av bygningsloven⁴⁵.

I bgl. § 84 av 1965 var eksempler på konstruksjoner og anlegg angitt som kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg og andre varige konstruksjoner som ikke gikk under bgl. § 93.

Ved lov av 27. mai 1983 nr. 32 ble masseuttak utover husbehov som ikke faller inn under bgl. § 93, tatt inn i ordlyden i bgl. § 84. I forarbeidene til lovendringen, Ot.prp. nr. 27, uttales det bl.a. "Uttak av masse (sand, grus, stein m.v.) er ikke nevnt i § 84, men departementet har lagt til grunn at bestemmelsen gjelder for masseuttak av noe omfang

⁴² NOU 2001:7 s. 224

⁴³ Ot.prp. nr. 45 (1970-71) s. 31, sp. 1

⁴⁴ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁴⁵ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 315, fotnote 2

og når utnyttelsen nødvendiggjør et visst permanent maskinelt utstyr⁴⁶. Lovendringen innebar således på dette punkt kun en klargjøring av allerede gjeldende rett.

Etter en lovendring i 1995 er begrepet vesentlig terrenginngrep tatt inn i pbl. § 93 første ledd, bokstav i, jfr. også pbl. § 84.

Pedersen legger til grunn at masseuttak og -utfylling ut fra behovet for strandvern rammes av forbudet i pbl. § 17-2⁴⁷. Han viser i denne forbindelse til Backer som støttes av Frihagen⁴⁸.

Etablering av kunstig sandstrand på privat eiendom har tiltatt de senere årene. Antagelig må det legges til grunn at denne type utfyllinger, dersom de kan karakteriseres som et vesentlig terrenginngrep, også rammes av byggeforbudet. Hvor mye som skal til for at en slik strandutfylling vil bli ansett som et vesentlig inngrep kan være uklart.

Det kan her vises til fylkesmannen i Vestfolds' brev av 29.6.2005 samt til vedtaket fra fylkesmannen i Østfold av 25.8.2005. Jeg kommer nærmere tilbake til brevet og avgjørelsen under pkt. 2.3.2.2 om anlegg og konstruksjoner.

Sivilombudsmannen har videre avgitt en uttalelse datert 15.3.2001 vedrørende søknad om byggearbeider på en fritidseiendom og som jeg likeledes behandler under samme punkt.

Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) har bestemmelser som unntar visse tiltak fra byggesaksbehandling, jfr. forskriftens § 5, som for eksempel et mindre tiltak som mur, og som kan skape problemer for en tiltakshaver. Dette er en utfordring Planlovutvalget har vist til, jfr. også pkt. 2.3.4.

2.3.2 Oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning

Hovedregelen er at før et tiltak igangsettes, må søknad eller melding sendes kommunen og tillatelse gis. En byggetillatelse er et lovbundet vedtak og følger forutsetningsvis av pbl. § 95 nr. 2. Hvis vilkårene først er oppfylte, har en grunneier krav på å få tiltaket

⁴⁶ Ot.prp. nr. 27 (1982-83) s. 20 sp. 1

⁴⁷ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁴⁸ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 315 og Frihagen 1988 II s. 54

oppført. Det er med andre ord ikke opp til forvaltningens skjønn.

De søknadspliktige tiltak etter pbl. § 93 første ledd er for det første de tiltak som omfattes av pbl. § 17-2 første ledd som gjelder oppføring av bygning, anlegg, konstruksjoner eller innhegning.

Oppføring har en uklar ordlyd, og dets innhold må klargjøres gjennom tolkning. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det bygges noe nytt, eller at man river den gamle bygningen og oppfører en ny.

En ren bruksendring medfører ikke noen ombygging og vil dermed falle utenfor bestemmelsen, jfr. pkt. 2.3.6.2⁴⁹.

Det kan her oppstå problemstillinger hvor man må ta stilling til hva som faller inn under plan- og bygningslovens nedre grense for søknadspliktige tiltak som f.eks. bygning og konstruksjon som jeg kommer tilbake til under pkt. 2.3.2.1 og 2.3.2.2.

2.3.2.1 Bygning

Byggeforbudet etter pbl. § 17-2 omfatter for det første bygninger.

Bygning er et vidt begrep, ordlyden er uklar, og plan- og bygningsloven har ingen legaldefinisjon. En naturlig språklig forståelse tilsier at en bygning er et byggverk av en viss størrelsesorden og som har vegger og tak. Det videre innholdet må derfor klarlegges gjennom tolkning hvor forarbeider, rettspraksis og teori har trukket opp noen retningslinjer. Avgjørende blir derfor hva som kan utledes fra nevnte rettskilder.

Under punkt 2.3.1 ovenfor er det slått fast at pbl. § 93 er en videreføring av den tidligere bygningslovs § 93. Bygning i pbl. § 17-2 første ledd vil dermed ha det samme innhold som ordet bygning i pbl. § 93 første ledd nr. a. slik at det er de søknadspliktige bygninger det siktes til.

I teorien uttaler Pedersen at alle slags bygninger så som helårsboliger, fritidsboliger

⁴⁹ Frihagen 1988 II s. 57

(hytter), driftsbygninger, uthus og naust omfattes av begrepet bygning⁵⁰.

Ifølge Stang må en bygning ha til formål å "tjene til opphold for mennesker og dyr", samt være "fast forbundet med jorden"⁵¹. I og med at den må være fast forbundet med jorden vil det igjen si at løse kaninbur, hundehus, husbåter og campingvogner samt andre transportable eller midlertidige innretninger etter pbl. § 85 faller utenfor.

Formålet blir her avgjørende, da det tilsier bare å ramme bygninger som hindrer allmenhetens ferdselsrett i strandsonen.

Fra rettspraksis og fra sivilombudsmannens årsmeldinger har jeg hentet fram noen eksempler som kan gi anvisning på hva som faller inn under bygning og som også angir den nedre grense.

I Rt 1979 s. 150 ble "mobile homes" ansett for å være bygninger i bygningslovens forstand. Dette var transportable hytter med en grunnflate på ca. 25 m², de var uregistrerte og kunne ikke kjøres på offentlig vei uten spesiell tillatelse.

I Rt 1940 s. 167 falt et kaninbur på 2 x 3 x 7 m. inn under begrepet bygning, til tross for at det både var primitivt og provisorisk. Det var satt opp ved hjelp av stolper som var festet i bakken og var dermed fast forbundet med jorden.

Den nedre grense ble satt i OÅ 75/76 s. 77. Her var to løse lemmer stilt skrått opp mot hverandre for å beskytte en båt uten noen form for fast fundament. Lemmene skulle fjernes om våren når båten ble pusset og legges på igjen om høsten i forbindelse med vinteropplaget. Tiltaket ble ansett for å falle utenfor bygning etter strandplanloven.

Bygning omtales flere steder i plan- og bygningsloven, og reelle hensyn (rettstekniske) taler for at det tolkes likt overalt i loven uavhengig av om de er søknadspliktige, meldepliktige eller tiltak som hverken krever søknad eller melding det siktes til.

Oppsummeringsvis er en bygning et byggverk som har til formål å tjene til opphold for mennesker og dyr, at det er fast forbundet med jorden, samt at det har vegger og tak. Avgjørende vekt legges på formålet, og reelle hensyn taler for at begrepet tolkes på

⁵⁰ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁵¹ Stang, Bygningsrett s. 55

samme måte overalt i loven.

2.3.2.2 Anlegg og konstruksjoner

Byggeforbudet gjelder også for anlegg og konstruksjoner.

Anlegg og konstruksjoner er begge vide begreper, og det kan derfor være noe uklart hva som faller inn under begrepene. Igjen vil dette bero på en tolkning av de relevante rettskilder.

Under pkt. 2.3.1 ble det slått fast at anlegg og konstruksjoner i pbl. § 17-2 har det samme innhold som den tidligere bygningslovs § 84. Jeg kommer derfor ikke nærmere inn på spørsmålet her.

Forstøtningsmur omfattes av konstruksjoner i pbl. § 84. Forarbeidene sier imidlertid ikke noe om tiltaket omfattes av byggeforbudet.

Om en forstøtningsmur rammes av forbudet i pbl. § 17-2 må derfor vurderes i forhold til størrelsen på tiltaket, områdets sårbarhet og den skade/ulempe tiltaket vil medføre for allmenhetens ferdselsrett, jfr. Direktoratet for naturforvaltning⁵².

Konstruksjoner og anlegg tar i utgangspunktet sikte på store tiltak, jfr. side 25 og tidligere bygningslovs § 84. Ifølge denne er konstruksjoner en sekkebestemmelse og et nøytralt samlebegrep for en rekke ulike større og mindre tiltak som ikke betegnes som bygninger.

Spørsmål kan stilles om det omfatter tiltak som stolper, lykter og overvåkningskameraer som igjen kan være sjikanøse stengsler etter frill. § 13 f.eks. i forhold til en atkomstbrygge. Kommunal- og regionaldepartementet har i en tolkningsuttalelse vedrørende en stolpe påmontert lykter og overvåkningskamera konkludert med at stolper trolig må anses å falle utenfor begrepet konstruksjon. Formålet med kameraet var å hindre hærverk på porten⁵³.

Direktoratet for naturforvaltning har likeledes tatt opp spørsmålet om et godkjent anlegg etter plan- og bygningsloven kan kreves fjernet etter frill. § 40 fordi det fungerer som et

⁵² Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 22, sp. 1

⁵³ Kommunal- og regionaldepartementet. Tolkningsuttalelse datert 16.8.2001

sjikanøst stengsel ihht. frill. § 13⁵⁴. Når saker behandles etter pbl. § 17-2, vil hensynet til friluftsinnteresser måtte være vurdert og drøftet i en eventuell dispensasjonssak. Et lovlig og godkjent tiltak etter pbl. vil dermed ikke kunne kreves fjernet etter frill.

Det som skiller konstruksjoner fra bygninger er at det ikke har til formål å huse mennesker eller dyr. Formålet blir dermed avgjørende, jfr. Pedersen⁵⁵.

Det følger av Rettens Gang 2000 s. 56 at en brygge faller inn under anlegg og konstruksjoner og dermed rammes av forbudet. En meldepliktig brygge etter pbl. § 84 var her ikke meldt til bygningsmyndighetene og ble nektet oppført.

Det fremgår likeledes av OÅ 1985 s. 150 at flytebrygger omfattes av konstruksjoner. Et anlegg flytebrygger med plass til 10 båter ved betongplattning på land ble her ansett for å være et § 84 tiltak. Hvis de derimot ikke er forankret på land, faller de utenfor forbudet.

Ifølge Pedersen omfattes i tillegg til flytebrygger, mindre brygger, båtopptrekk, kaianlegg, moloer, dokker, broer, tank- og beholderanlegg og andre varige konstruksjoner som ikke går inn under pbl. § 93⁵⁶.

Fleischer stiller seg noe friere når det gjelder veianlegg, men hevder at det faller inn under anlegg og konstruksjoner⁵⁷. Det kan her oppstå tvilsspørsmål om veianlegg i alle tilfeller er konstruksjoner. Ifølge Pedersen faller det inn under pbl. § 84 siden det vil kreve fyllinger og uttak av masser⁵⁸.

Problemstillingen blir om nye og mindre konstruksjoner omfattes. Ordlyden taler for at det kun er store tiltak som omfattes. Hvis de omfattes, kan de derfor bare gjennomføres med dispensasjon etter pbl. § 7.

Mindre konstruksjoner vil være små tiltak etter pbl. § 86 a. som levegger, plattinger,

⁵⁴ Håndbok nr. 14:2000: Fjerning av ulovlige stengsler i strandsonen s. 37

⁵⁵ Pedersen m.fl. 2000 s. 123-124

⁵⁶ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁵⁷ Fleischer, Strandloven s. 49-50

flaggstenger og utepeis. Tiltakene må være festet til grunnen ellers vil de være midlertidige eller transportable. Etter SAK § 5 nr. 3 er mindre tiltak som postkassestativ, levegger og utepeis unntatt fra søknadsplikten.

Direktoratet for naturforvaltning har uttalt at sittegrupper og utepeiser faller utenfor pbl. § 17-2⁵⁹.

I 1983 ble som nevnt ovenfor masseuttak utover husbehov tilføyet⁶⁰. Et masseuttak kan være uttak av både løse masser og av stein (steinbrudd).

I 1986 kom det en ny endring, hvor uttrykket ble utvidet til å omfatte masseuttak og fylling⁶¹. Ved en endring i 1995 ble begrepet erstattet med vesentlig terrenginngrep. Behovet for strandvern (reelle hensyn) tilsier at både masseuttak og fylling omfattes, jfr. Backer med tilslutning av Frihagen⁶². Pedersen hevder at det gir en dårlig sammenheng når pbl. § 84 nevner anlegg og vesentlig terrenginngrep som forskjellige tiltak⁶³.

I Ot.prp. 39 (93-94) ble det fremhevet at vesentlig terrenginngrep er et mer hensiktsmessig begrep enn masseuttak og fylling⁶⁴. Virkeområdet for konstruksjoner og anlegg ble dermed mer presisert.

Sprengningsarbeid og planering omfattes likeledes. I uttrykket "vesentlig" ligger at endringen må være av en viss størrelse.

Når det gjelder vesentlig terrenginngrep kan det her i praksis oppstå grensetilfeller. Fylkesmannen i Vestfold's brev til kystkommunene i 29.6.05 gjaldt anlegg av plener og sandstrender i strandkanten. Fylkesmannen fastslo at "opparbeidelse av plen helt ned til sjøen ofte skjedde etter forutgående steinsetting i sjø og oppfylling i bakkant. Konsekvensen av et slikt tiltak blir et endret og et annet landskap samt en annen natur og at plenen dermed får en privatiserende effekt". Av den grunn anså han tiltaket som et vesentlig terrenginngrep som derfor var søknadspliktig.

⁵⁸ Pedersen m.fl. 2000 s. 125

⁵⁹ Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 22

⁶⁰ NOU 1982:13 s. 33, sp. 1

⁶¹ NOU 1985:13 s. 39

⁶² Backer, Naturvern og naturinngrep s. 315 og Frihagen 1988 II, s. 54

⁶³ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

I fylkesmannen i Østfolds' vedtak av 25.8.2005 til Sandefjord kommune var forholdet at det var fylt ca. 100 m³ sand i sjøen og på stranden i en tykkelse på 5-10 cm. Sanden dekket et areal fra 1000 til 2000 m². Det hadde også tidligere skjedd en påfylling av sand på stedet. Etter en samlet vurdering av volumet av sanden, beslaglagt areal og beliggenhet i et sårbart pressområde konkluderte fylkesmannen med at tiltaket måtte ansees som et vesentlig terrenginngrep.

Sivilombudsmannens uttalelse av 5.3.2001 gjaldt en søknad om terreng- og byggearbeider på en fritidseiendom i strandsonen. Han konkluderte her med at den oppsatte muren og tilbakeføringen av terreng med påfylling av masse skulle karakteriseres som anlegg og rammes av byggeforbudet.

Mudringsarbeider omfattes ikke av pbl. § 17-2, jfr. Direktoratet for naturforvaltning, idet bestemmelsen ikke gjelder i sjøen, jfr. pkt. 2.2 ovenfor⁶⁵.

Konklusjonen er at store og varige tiltak etter pbl. § 84 faller inn under anlegg og konstruksjoner i pbl. § 17-2. Likeledes vil nye konstruksjoner og anlegg, veianlegg og vanlige bygger, samt vesentlige terrenginngrep omfattes. Hensynet til allmenhetens ferdselsrett og naturvern hensyn tilsier at flest mulig tiltak omfattes av byggeforbudet, slik at utbyggingen i strandsonen begrenses. Ordlyden i bestemmelsen, forarbeider samt teori og formålet vil her være avgjørende.

2.3.2.3 Innhegning

Byggeforbudet gjelder likeledes for innhegning.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden taler for at noe "hegnes inn", som for eksempel en eiendom for å markere at det går en grense, eller at mennesker og dyr stenges ute. En innhegning vil si enkle, lette konstruksjoner som flettverksgjerder og andre ikke tette gjerder, og er ikke søknadspliktige etter pbl. § 93⁶⁶. Tette og tynge gjerder vil være søknadspliktige, som for eksempel en skjermvegg og en støyskjerm.

⁶⁴ Ot.prp. 39 (93-94) s. 138, sp. 2

⁶⁵ Håndbok nr. 20:2002: Juss i Strandsonen s. 22, sp. 1

⁶⁶ Pedersen m.fl. 2000 s. 123

For innhegning gjelder det dessuten spesielle regler.

En innhegning faller bare inn under de søknadspliktige tiltak dersom den settes opp mot vei som for eksempel en hekk, jfr. pbl. § 93 første ledd (g).

Andre innhegninger enn mot veg som et gjerde er ikke søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, men rammes allikevel av forbudet i pbl. § 17-2⁶⁷.

Pedersen nevner eksempler på andre tiltak enn gjerder som faller inn under innhegning så som en mur og beplantning som har funksjon som gjerder, som for eksempel en tett granhekk⁶⁸.

Backer vektlegger lovformålet (hensynet til ferdselsretten) slik at planting av hekk omfattes av begrepet, jfr. også Ot.prp. 45 (70-71)⁶⁹.

Frihagen sier seg enig i at planting av hekk omfattes og får tilslutning av Rogstad⁷⁰. Han hevder videre at det ikke foreligger noe krav om byggetillatelse for å plante en hekk. Annerledes stiller det seg med planting av en tett og ugjennomtrengelig hekk som en granhekk. Denne ville da direkte sperre adgangen til bade- og friluftsområdet. Frihagen vektlegger ordlyden i pbl. § 17-2 første ledd som taler for at forbudet mot innhegning går videre enn en slik oppfatning og praksis⁷¹. Etter hans mening kan det derfor oppstå tolkningstvil om bestemmelsen bare forbyr beplantning som står som en mer vesentlig og direkte hindring for det friluftsliv og naturvern som pbl. § 17-2 tar sikte på.

2.3.3 Meldepliktige tiltak

Meldepliktige tiltak etter pbl. § 93 annet ledd omfattes likeledes av forbudet i pbl. § 17-2. Typiske meldepliktige tiltak vil være mindre tiltak på bebygd eiendom opplistet i SAK § 9 som et enkelt tilbygg etter a).

For tilbygg på inntil 30 m² på bolig- eller fritidseiendom og frittliggende bygninger inntil 50 m² som ikke skal benyttes til beboelse, vil det i utgangspunktet kunne holde å sende inn melding. Miljøverndepartementet har imidlertid presisert at reglene for bygging i 100-

⁶⁷ Pedersen m.fl. 2000 s. 123

⁶⁸ Pedersen m.fl. 2000 s. 334

⁶⁹ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 315, og Ot.prp. 45 (70-71) s. 34. sp. 2

⁷⁰ Frihagen 1988 II s. 54-55, og Rogstad s. 1683 note 98.

metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene, jfr. pkt. 2.3.4 nedenfor. Det må derfor søkes om godkjenning for arbeidene, såfremt de omfattes av forbudet i 100-metersbeltet, eller er i strid med plan.

Det skal her presiseres at ifølge SAK § 8 første ledd er det en forutsetning for behandling etter reglene om melding at tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl., jfr. § 95 nr. 3.

Her vil jeg trekke en parallell til vesentlighetskravet under pkt. 2.3.6. Hvis det ikke blir tale om noen vesentlig utvidelse, kan byggesaken behandles etter reglene for melding. Om et tiltak representerer et vesentlig tilbygg eller ikke må her vurderes uavhengig av arealangivelsen i SAK § 9. Dette fordi forbudet bare rammer vesentlig endring av tiltak, jfr. pkt. 2.3.6.

Det kan i denne forbindelse fremheves at tiltak i LNF-områder er avhengige av dispensasjon selv om endringene ikke anses som vesentlige, jfr. Direktoratet for naturforvaltning⁷². Dette følger også av dommen i RG 2000 s. 56 som bl.a. gjaldt forholdet til kommuneplanens arealdel.

En meldepliktig brygge etter pbl. § 84 var ikke meldt til bygningsmyndighetene. Den ble anmeldt i etterhånd, men oppføringen ble allikevel avslått. Bryggen lå i et område som i kommuneplanens arealdel var regulert til LNF-område, slik at dispensasjon etter pbl. § 7 var nødvendig for at den skulle kunne oppføres.

Jeg kommer nærmere tilbake til dommen under pkt. 2.4.2.2.2 om planer som forbyr byggetiltak.

2.3.4 Mindre tiltak, som verken er søknadspliktige eller meldepliktige

Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK), gitt i medhold av pbl. § 6, jfr. også pbl. § 93 annet ledd, har bestemmelser som unntar visse tiltak fra byggesaksbehandlingen, jfr. forskriftens § 5 første ledd.

Dette vil være mindre tiltak som mur og fylling eller planering av terreng og som kan

⁷¹ Frihagen 1988 II s. 55

⁷² Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 20

oppføres uten søknad eller melding. Forutsetningen er at tiltakene ikke fører til noen fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, samt at tiltaket ikke er i strid med planbestemmelser og planer gitt i medhold av pbl. kap. IV, VI og VII, jfr. § 4.

Selv om de ikke er søknadspliktige, rammes tiltakene allikevel av byggeforbudet.

Jeg viser i denne sammenheng til presiseringen i strandsonebrevet fra Guro Fjellanger⁷³. Det ble her fremhevet at "det er grunn til å presisere at reglene for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene. Også mindre bygninger må det søkes om, såfremt de omfattes av forbudet i 100-metersbeltet eller er i strid med plan."

Unntaksbestemmelsen i forskriftens § 5 gjelder imidlertid ikke i 100-metersbeltet. Dette kunne ha vært klarere uttrykt i forskriften og er blitt påpekt av Direktoratet for naturforvaltning⁷⁴.

Fra en tiltakshavers side kan det derfor være vanskelig å avgjøre om et tiltak i tilknytning til et bestående byggverk er vesentlig og rammes av byggeforbudet, som for eksempel tilbygg eller terrasser mv. Det er ikke gitt at tiltakshaver er oppmerksom på at unntaksbestemmelsen i forskriftens § 5 gjelder byggeforbudet i strandsonen, slik at han unnlater å sende inn søknad.

For å unngå at tiltaket blir ulovlig oppført, blir det derfor viktig at kommunen gir tilstrekkelig informasjon om regelverket. Planlovutvalget har i denne forbindelse pekt på det informasjonsbehov og den utfordring som her gjør seg gjeldende overfor den private part⁷⁵.

2.3.5 Midlertidige og transportable innretninger etter pbl. § 85 utenfor strandvernet
Midlertidige og transportable tiltak faller utenfor vernet, jfr. Backer, noe Pedersen gir sin tilslutning til⁷⁶. Pedersen poengterer at spørsmålet om en innretning rammes av forbudet, avhenger av om den er midlertidig eller transportabel.

⁷³ Brev fra miljøvernminister Guro Fjellanger 11.11.1999, s. 3

⁷⁴ Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 41, pkt. 4.2.

⁷⁵ NOU 2001:7 s. 226

⁷⁶ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 315, og Pedersen m.fl. 2000 s. 335.

Rogstad uttaler at midlertidige innretninger er ment å flyttes fra sted til sted, men at de lett kan gjøres stasjonære og dermed få en mer permanent bruk⁷⁷. Dette vil være innretninger uten forankring til grunnen. Som eksempel kan nevnes campingvogner, husbåter, telt og utsalgsboder.

Ifølge Dalseide kan campinghytter uten noen fast forankring til grunnen skape problemer⁷⁸. Han viser i denne forbindelse til OÅ 78 s. 68, som dreide seg om campinghytter med en vekt på ca. 800 kg på 390 x 250 cm. Hyttene var plasserte på pillarer som igjen sto på steinheller, de var ikke fast fundamenterte og kunne flyttes rundt på campingplassen etter behov.

Kommunaldepartementet uttalte er at "Ovennevnte campinghytter kan etter departementets mening ikke anses som midlertidige eller transportable konstruksjoner eller anlegg som nevnt i bygningslovens § 85"

Ombudsmannen fant i likhet med fylkesmannen at det ikke var "dokumentert en slik midlertidighet at § 85 i bygningsloven får anvendelse". Det må således foretas en konkret vurdering av slike tiltak. Omfattes de av § 85, faller de utenfor bestemmelsen i § 17-2. Vanlige campingvogner beregnet på å flyttes fra sted til sted vil for eksempel falle utenfor".

Det er grunn til å tro at dette likeledes er lagt til grunn i praksis.

Det vises i denne sammenheng til et rundskriv av fra Kommunal- og regionaldepartementet vedr. en framstilling av pbl. § 85⁷⁹. Departementet uttaler her: "Erfaringen med praktisering av denne bestemmelsen har vist at det jevnlig er behov for avklaringer og presiseringer. Dette gjelder både hvilke tiltak bestemmelsen omfatter, og hvilke regler som gjelder for behandlingen av dem".

2.3.6 Vesentlig endring av bygning, konstruksjon eller anlegg

2.3.6.1 Vesentlig endring

Vesentlig endring er et diffust begrep og gir uttrykk for en rettslig standard som skifter

⁷⁷ Rogstad s. 1707 fotnote 769

⁷⁸ Dalseide, Fritidsbebyggelse s. 16.

⁷⁹ Rundskriv av 20.6.2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet

med de ulike samfunnsforhold.

Ordlyden taler for at man tilfører eller fjerner noe. Det må her sees på selve endringen. Den må være av en viss størrelse, jfr. "vesentlig".

Begrepet kom inn i loven i 1965. Formålet var å ramme tiltak som var omfattet av forbudet, men som allerede sto der.

Uttrykket tar sikte på et konkret tilfelle og på fysiske endringer så som en bruksendring eller en formålsendring. Backer uttaler at det kan by på tvil hva som representerer en vesentlig endring⁸⁰. Dette har særlig vært omstridt i saker om tilbygg. Han hevder videre at det ikke er nok at endringen regnes likt med nyoppføring etter pbl. § 87 nr. 2 som krever byggetillatelse. Bakgrunnen er at andre hensyn ligger bak en byggetillatelse, bl.a. en byggteknisk forsvarlig utførelse.

I forarbeidene til strandloven blir det uttalt at endringen må være temmelig omfattende for at den kan sies å være vesentlig⁸¹.

Formålet er her avgjørende. Hvis meningen med endringen er å gi plass til en familie til, er denne omfattet av forbudet. Utenfor faller en endring hvis formålet er å gi større plass til en familie som allerede er der.

I Ot.prp. nr. 72 (75-76) uttales det at om en endring er vesentlig vil bero på en konkret vurdering⁸². En endring fra naust til hytte, hytte til helårshus eller et helårshus til pensjonat vil være vesentlig og omfattet av forbudet.

Et påbygg eller en standardforbedring i form av et nytt kjøkken vil ikke være vesentlig. Avgjørende momenter vil være bygningens størrelse, tilbyggets størrelse, tegninger og formålet med tilbygget.

Hvis en standardforbedring som ikke øker kapasiteten ansees som vesentlig, vil det måtte være på grunn av den relative størrelsen av påbyggingen. En hytte på 20 m² tåler mindre enn en hytte på 100 m². Hvis en hytte på 96 m² utvides med et soverom på 16 m², vil det ikke være en vesentlig utvidelse. Heller ikke vil en utvidelse på 12 m² av

⁸⁰ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 316

⁸¹ Ot.prp. nr. 45 (70-71) sp. 2, s. 34

⁸² Ot.prp. nr. 72 (75-76) sp. 1, s. 6

en hytte på ca. 30 m² være vesentlig hvis det dreier seg om en standardforbedring, jfr. Pedersen⁸³.

En utvidelse av soveromskapasiteten står her i en særstilling. Denne kan føre til en utvidet bruk slik at flere familier bruker hytta samtidig. Avgjørende vil være den relative størrelsen og ikke forholdet til etablert bruk. Hvis ombyggingen fører til at hyttas karakter endres fra en enfamiliehytte til en flerfamiliehytte, vil derimot forholdet til etablert bruk komme inn. Utvidelsen fører her for eksempel til to kjøkken og separate innganger, som igjen vil ansees som vesentlig.

I Rettens Gang 1997 s. 753 var en eiendom på 9 daa. med strandlinje i tillegg til bolig bebygget med hytte på 14 m² ca. 15 m fra vannet. Det ble her søkt om et påbygg på 25 m², slik at hytta totalt ville bli på 39m². En utvidelse på 25 m² ble ansett for å være vesentlig. Hytta ble betraktet som en sidebygning til hovedbygningen.

En uttalelse fra Sivilombudsmannen av 15. mars 2001 gjaldt en byggesak vedrørende diverse byggearbeider på en fritidseiendom i strandsonen. Det ble her vist til en skjerping av praksis de siste årene når det gjelder bygging i strandsonen. Etter Sivilombudsmannens mening må dette føre til at innholdet i uttrykkene "vesentlighetskravet" og "særlige grunner" har endret karakter.

Av den grunn var den tidligere uttalelse som var inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 1976 ikke uten videre dekkende for dagens rettsoppfatning og hva som ligger i uttrykket "vesentlig endring". Det er antatt at domstolene vil legge til grunn tilsvarende betraktninger, jfr. Direktoratet for naturforvaltning⁸⁴.

I samme forbindelse vises det til Miljøverndepartementets brev av 24.01.2001 til Fylkesmannen i Aust-Agder, med henvisning til det tidligere rundskriv fra 1976. Det ble her presisert at utvidelse av eksisterende hytter og oppføring av erstatningshytter i strandsonen ikke er kurant. Selv i LNF-områder er det nødvendig med dispensasjon til tross for at endringen ikke er vesentlig.

⁸³ Pedersen m.fl. 2000 s. 336

⁸⁴ Håndbok nr. 20:2002: Juss i strandsonen s. 20

2.3.6.2 Rene bruksendringer er utenfor

En ren bruksendring representerer ikke noen fysisk endring og faller av den grunn utenfor forbudet. Til eksempel kan nevnes at en person flytter inn i en hytte, slik at denne blir omgjort til en bolig uten at noe fysisk byggetiltak foretas.

Pedersen hevder at bruksendringer bare omfattes hvis de faller innenfor pbl. § 87 nr. 2 e), idet pbl. § 17-2 får anvendelse også her, jfr. pbl. § 87 nr. 2⁸⁵.

Frihagen uttaler derimot at bruksendringer som ikke krever noen ombygging faller utenfor, selv om det vil gjelde et vesentlig annet bruksformål⁸⁶.

Sivilombudsmannen har avgitt en uttalelse datert 06.02.2007 vedrørende et bryggerhus som hadde vært brukt som bolig frem til midten av 1970-tallet. Det ble søkt om tillatelse til bruksendring fra bolig til fritidsbolig. Tillatelsen var avhengig av dispensasjon fra bl.a. byggeforbudet i pbl. § 17-2, men ble avslått av fylkesmannen. Bygningen hadde stått tom i flere år og kunne ikke lenger anses som bolig. Det dreide seg her om en endring av bruken etter pbl. § 87 nr. 2 e). Sivilombudsmannen sluttet seg her til fylkesmannens avgjørelse.

Oppsummeringsvis vil de rene bruksendringer, samt vanlig vedlikehold som maling og skifte av takstein falle utenfor vesentlige endringer, jfr. forarbeidene⁸⁷. Dette har ingen betydning for friluftslivet. Det avgjørende moment vil være om endringen rent objektivt er vesentlig.

2.3.7 Deling av eiendommen

Forbudet i pbl. § 17-2 gjelder likeledes for deling av en eiendom i 100-metersbeltet. Dette er uavhengig av om denne skjer som en forvaltningsakt etter delingsloven, eller ved salg og bortfeste selv om det ikke gjennomføres noen delingsforretning. Forbudet omfatter bare den ubebygde del av eiendommen.

Allmenhetens ferdselsrett vil her bli vektlagt.

En fradeling av et ubebygde område har ingen betydning for allmenhetens ferdselsrett.

⁸⁵ Pedersen m.fl. 2000 s. 335

⁸⁶ Frihagen 1988 II s. 57

⁸⁷ Ot.prp. nr. 40 (64-65) s. 4

Den endrer ikke karakteren av et område. Det er først etter at en fradeling har skjedd og hvor det er aktuelt å føre opp nye bygninger på eiendommen, at problemet oppstår. Formålet med å forby deling av en eiendom er å demme opp for det press om å få byggetillatelse som ofte oppstår når en tomt blir fradelt, jfr. Pedersen⁸⁸. Han presiserer at forbudet i pbl. § 17-2 bare gjelder for ubebygde deler av fast eiendom, slik at en fradeling av en tomt som allerede er der ikke rammes. Hvis vedkommende ønsker å få fradelt et areal rundt for eksempel en eksisterende sjøbod, vil pbl. § 17-2 ikke gi noe hjemmel for et forbud mot dette. Bestemmelsen har ikke som siktemål å regulere arealforholdene på stedet og er derfor ikke til hinder for en fradeling til uendret bruk. Dette fremgår også av nedenfornevnte sak.

2.4 Begrensninger i byggeforbudet

2.4.1 Innledning

Det ville virke urimelig strengt både for en grunneier og for kommunen om ethvert tiltak i strandsonen skulle være forbudt. Det er derfor gjort unntak i annet og tredje ledd samt at det er gitt en adgang til dispensasjon etter pbl. § 7.

Allmenhetens ferdselsrett vil her være tungtveiende.

Jeg vil nedenfor behandle de unntak som foreligger etter annet og tredje ledd.

2.4.2 Unntak for bestemte områder

Det følger av annet ledd i pbl. § 17-2 at det er gjort unntak for bestemte områder. Det vil for det første være tettbebygd strøk eller områder som er omfattet av reguleringsplan eller strandplan, samt områder i kommuneplanens arealdel som er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning. Unntaket gjelder heller ikke for tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i medhold av pbl. § 20-4 annet ledd punkt c.

Begrunnelsen for at forbudet ikke gjelder for nevnte områder er at behovet for et strandvern ikke gjør seg så sterkt gjeldende på dette feltet.

I noen områder av strandsonen finnes det tiltak som ikke er omfattet av byggeforbudet.

Tiltakene kan allikevel være forbudte etter kommuneplanens arealdel, og vil derfor bare kunne gjennomføres med dispensasjon fra arealplanen. Det kan her vises til Rettens Gang 2000 s. 56 hvor dette ble ansett for å være riktig lovanvendelse.

2.4.2.1 Tettbebygd strøk

Dette er områder som allerede er så bebygd at de har mistet sin verdi som frilufts- og naturområder, slik at behovet for et strandvern ikke gjør seg så sterkt gjeldende.

Ifølge Frihagen vil tettbebygd strøk si et område hvor bebyggelsen ligger samlet med et visst veinett og hvor vegtrafikklovens praksis kan peke på relevante momenter⁸⁹.

I Ot.prp. nr 1 (64-65) ble det uttalt at avgrensningen av begrepet måtte bero på et skjønn⁹⁰. I lovutkastet var tettbebygd strøk definert som et område med konsentrert bebyggelse av et slikt omfang at det nødvendiggjorde særskilte anlegg og innretninger for å tilfredsstille felles behov på stedet, som veg- og gatenett, vannforsyning, kloakknnett, parkbelte og lekeplass.

Selv om et område anses som tettbebygd og av den grunn faller utenfor forbudet, kan det i kommuneplanens arealdel være avsatt til LNF-område og av den grunn være forbudt. Det følger av rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel, jfr. pbl. § 20-6.

Skulle det her oppstå tolkningsproblemer med hensyn til hva som skal regnes som et tettbebygd strøk, vil fylkesmannen kunne gi svar.

2.4.2.2 Planvurdert strøk

2.4.2.2.1 Planer som tillater bebyggelse

Byggeforbudet står tilbake for reguleringsplan og visse arealbrukskategorier i kommuneplanens arealdel. Vedkommende plan gjelder da for arealanvendelsen.

⁸⁸ Pedersen m.fl. 2000, s. 336

⁸⁹ Frihagen 1988 II, s. 60

⁹⁰ Ot.prp. nr. 1 (64-65) s. 88

Kommunen vurderer her utbyggingsinteressene opp mot friluftts- og verneinteressene, og kan dermed "regulere" bort selve strandvernet.

En reguleringsplan kan enten tillate eller forby utbygging i området og kan sette strengere og mer presise skranker enn det pbl. § 17-2 fastlegger. Kommunen kan for eksempel regulere et område til industri eller turistanlegg helt ned i sjøkanten⁹¹.

Hvis et område blir lagt ut til byggeområde eller til område for råstoffutbygging etter pbl. § 20-4 første ledd nr. 1 og 3, faller byggeforbudet bort.

Byggeforbudet gjelder i utgangspunktet også for LNF-områder, men bortfaller hvis det blir gitt bestemmelser om lokalisering av spredt bebyggelse i LNF-områder, jfr. pbl. § 20-4 annet ledd c.

Byggeforbudet står likeledes tilbake for strandplaner som er vedtatte i hht. den nå opphevede strandplan. Etter pbl. § 119 nr. 1 første og annet ledd vil en slik plan fortsatt gjelde og vil kunne gjennomføres så sant den ikke strider mot bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven⁹².

2.4.2.2.2 Planer som forbyr byggetiltak

Både kommuneplanen og reguleringsplanen kan forby bebyggelse. I så fall vil pbl. §§ 20-6 og 31 være alternative avslagshjemler til pbl. § 17-2.

Her oppstår følgende problemer. For byggetiltak som er tillatt i 100-metersbeltet etter unntaksbestemmelsen i pbl. §17-2 tredje ledd, blir spørsmålet om tiltaket kan være forbudt etter §§ pbl. 31 og 20-6 hvis det er i strid med planen?

I Rettens Gang 2000 s. 56 var en meldepliktig brygge etter pbl. § 84 ikke meldt til bygningsmyndighetene. Den ble anmeldt i etterhånd, men oppføringen ble allikevel avslått. Bryggen lå i et område som i kommuneplanens arealdel var regulert til LNF-område, slik at dispensasjon etter pbl. § 7 var nødvendig.

Eieren anførte at kommuneplanens arealdel ikke kunne sette til side hans rett til å føre opp en atkomstbrygge, men lagmannsretten forkastet anførselen. Det følger av dommen

⁹¹ Frihagen 1988 II s. 61

at hvis man vil sette opp en atkomstbrygge i et 100-meters belte utlagt til LNF-område, må det søkes om dispensasjon etter pbl. § 7 fra planen selv om atkomstbrygge er unntatt fra byggeforbudet.

Lagmannsretten fremhevet her at det gikk frem av lovens system at "det som er fastsatt i reguleringsplaner eller i arealdelen av kommuneplaner som er bindende etter lovens pbl. § 20-6 annet ledd, går foran det som følger av pbl. § 17-2. Retten kan for det første vise til at selve hovedregelen i pbl. § 17-2, nemlig byggeforbudet i første ledd, kan fravikes i reguleringsplan eller arealdel i kommuneplan ved at også strandområdet legges ut til byggeområde, jfr. pbl. § 17-2 annet ledd. Etter rettens syn må også unntaksreglene i tredje ledd vike for det som måtte være fastsatt i reguleringsplan eller bindende arealdel i kommuneplan".

Brygger er ikke fritidsbebyggelse og kan ikke forbys fordi de er forbudte i hht. pbl. § 20-4 (2) d. om forbud mot å føre opp fritidsbebyggelse. Imidlertid kan de forbys i et område som er regulert til friluftsmål etter en reguleringsplanen eller er utlagt til LNF-område i kommuneplanens arealdel⁹³.

Det som her først må avgjøres er om tiltaket er tillatt i 100-metersbeltet. Hvis så, blir det neste spørsmål om tiltaket likevel er forbudt hvis det er i strid med planen.

2.4.3 Unntak for bestemte tiltak

2.4.3.1 Unntak ut fra tiltakets formål

Unntakene i tredje ledd gjelder først og fremst tiltak for primærnæringene (inkludert bergverksdrift), kraftanlegg, vannforsyning og avløp, den alminnelige samferdsel og forsvaret. I tillegg omfattes fradeling, salg eller bortleie av ubebygd del av eiendom til slik virksomhet.

Miljøverndepartementet antar at et akvakulturanlegg rammes av forbudet hvis det

⁹² Frihagen 1988 II s. 62

⁹³ Pedersen m.fl. 2000 s. 337

plasseres i 100-metersbeltet eller er tilknyttet land med fast forbindelse⁹⁴. Om det rammes av forbudet eller går inn under unntaket i tredje ledd må avgjøres konkret. Departementet antok at anlegget måtte likestilles med et anlegg for fiskerinæringen og dermed være unntatt fra byggeforbudet etter tredje ledd.

Tredje ledd nr. 1 har innbakt et "nødvendighetskriterium". Det vil igjen si at tiltaket må være nødvendig for den konkrete drift. Etter Frihagens syn er det ikke meningen at de kommunale planmyndigheter skal vurdere nærmere hvor nødvendig et anlegg er eller om det er nødvendig å ha det i strandsonen⁹⁵. Det er dermed ikke noe krav om at anlegget er helt nødvendig eller nødvendigvis må ligge i strandsonen.

Backer inntar en strengere holdning⁹⁶. Etter hans mening er det "neppe nok at tiltaket er "hensiktsmessig" for et av de formål loven nevner, særlig ikke hvis behovet kan tilfredsstilles på en annen og tilnærmet like god måte." I så fall vil det være planmyndighetene som avgjør om "hensiktsmessigheten" gir tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon etter pbl. § 7.

2.4.3.2 Unntak for friluftstiltak

De tiltak det her siktes til er badeanlegg og toalettanlegg som er anlagt i et friluftsområde åpent for allmennheten. Et svømmebasseng som anlegges på en privat eiendom eller i tilknytning til et hotell/turistanlegg i byggeforbudssonen er ikke omfattet av unntaket. Det må derfor søkes om dispensasjon etter pbl. § 7 for at det skal kunne oppføres.

Unntaket gjelder likeledes for bygninger i områder som ut fra naturvernformål er fredet eller vernet etter nvl.

2.4.3.3 Unntak for atkomstbygge

Det gjelder videre et unntak fra byggeforbudet for brygge som skal sikre eierens eller brukerens atkomst. Tolkningstvil kan her oppstå med hensyn til hva som ligger i begrepene "sikre" og "atkomst". Poenget her er at man ikke har noe krav på en brygge hvis det allerede finnes en fra før av. Aktuelle momenter vil være om det foreligger en

⁹⁴ Frihagen 1988 II s. 63

⁹⁵ Frihagen 1988 II s. 63 og rundskriv T-7/1986 s. 16

⁹⁶ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 317

fellesbrygge i nærheten eller annen tilstrekkelig atkomst.

Det avgjørende må være hva som er nødvendig for å sikre en lovlig atkomst. Ifølge Backer er det innbakt et nødvendighetskriterium i ordet "sikre" på samme måte som i pbl. § 17-2 tredje ledd nr. 1, jfr. pkt. 2.4.3.1 ovenfor⁹⁷.

Til eksempel kan nevnes at hvis en person har en stor båt og det er grunt, så må vedkommende nødvendigvis også ha en stor brygge.

Pedersen uttaler at bryggen må ha en funksjon som skal lette atkomsten til eiendommen med båt⁹⁸. Hvis denne utelukkende skal tjene som rekreasjonsformål, vil den ikke omfattes av begrepet. En badebrygge kan her være et eksempel, som vil kreve dispensasjon etter pbl. § 7. Han uttaler videre at det ut fra bestemmelsens ordlyd ikke kan utledes noen størrelse på brygga⁹⁹.

I Agder lagmannsretts dom av 29.05.1998 var forholdet at det var oppført et større bryggeanlegg med terrasser, bord og utepeis. Domstolen fremhevet her at retten til båt plass bare gjaldt for atkomstbrygge. Den la til grunn at "båt plass" etter reguleringsbestemmelsene måtte forstås på samme måte som lovens pbl. § 17-2 tredje ledd. Bryggeanlegget gikk dermed langt ut over de grenser som reguleringsbestemmelsene satte og som kreves for en atkomstbrygge.

I OÅ 1987 s. 170 hadde vedkommende fått avslag av bygningsmyndighetene på søknaden om å få oppføre en brygge på strandeieendommen. Sivilombudsmannen uttalte at "bryggen skal tjene til å formidle atkomst fra sjøsiden til strandeieendommen" og viste til departementets uttrykksmåte at "brygga er klart funksjonell for atkomsten". Dette vil igjen si at det ikke er hvilken som helst brygge som uten samtykke kan anlegges i tilknytning til en strandeieendom. En eiendom har heller ikke uten videre krav på å ha flere brygger hvis den først har en brygge til formidling av atkomst fra sjøen. Derimot må det være uten betydning hvorvidt eiendommen også er sikret "lovlig" atkomst fra land.

⁹⁷ Backer, Naturvern og naturinngrep s. 317

⁹⁸ Pedersen m.fl. 2000 s. 338

⁹⁹ Pedersen m.fl. 2000 s. 339

Byggeforbudet etter plan- og bygningsloven § 17-2 og LNF-kategorien i kommuneplanens arealdel gjelder ved siden av hverandre. Unntaket for atkomstbrygger i bestemmelsens tredje ledd gjelder ikke i LNF-områder, jfr. rettspraksis og Miljøverndepartementets uttalelser. Det som er fastsatt i kommuneplanens arealdel og som er bindende etter plan- og bygningsloven § 20-6 annet ledd, går foran det som følger av pbl. § 17-2 tredje ledd. Eventuell oppføring av en privat brygge i et LNF-område blir derfor en dispensasjonssak som må undergis en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold som foreligger.

Selv om et tiltak faller inn under atkomstbrygge og av den grunn er unntatt fra byggeforbudet, må brygga forankres på land. I så fall vil den rammes av virkningen av kommuneplanens arealdel og være forbudt.

2.5 Tilbakeføring av ulovlige tiltak

Jeg vil her trekke frem strandsonebrevet fra miljøvernminister Guro Fjellanger hvor følgende ble uttalt: "Et stort problem er de ulovlige tiltak som foretas i strandsonen. Reglene i forhold til ulovlig byggearbeid m.v. framgår av plan- og bygningslovens kap. XIX, pbl. § 113 flg. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg med krav om stansing og retting av ulovlig utført arbeid, og eventuelt utferdige forelegg dersom pålegget ikke etterkommes. Det er primært et kommunalt ansvar å gripe inn overfor slike ulovligheter, men fylkesmannen har som overordnet myndighet også et ansvar for å følge med og eventuelt gripe inn i forhold til ulovlige tiltak"¹⁰⁰.

Rundskriv H-3/01 om reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven, utgitt 2.2.2001 av Kommunal- og regionaldepartementet, kom på bakgrunn av at flere kommuner og fylkesmenn i lengre tid hadde etterlyst en veiledning om sanksjoner og brudd på reglene i plan- og bygningsloven. Rundskrivet gir en oversikt over de virkemidler som kan nyttes overfor overtredelser av de materielle og formelle reglene i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter, og mot manglende etterlevelse av vedtak som er gitt med hjemmel i disse reglene. Her fremgår også at

¹⁰⁰ Brev fra miljøvernminister Guro Fjellanger 11.11.1999 s. 4

straffebestemmelsene vil særlig være aktuelle å anvende mot foretak eller personer ved grove overtredelser, eller når den ansvarlige gjentatte ganger bryter plan- og bygningsloven.

2.6 Dispensasjon etter pbl. § 7

2.6.1 Innledning

Utgangspunktet er at det foreligger et byggeforbud i strandsonen etter pbl. § 17-2.

Nasjonale verneinteresser tilsier at området bør holdes fritt for bebyggelse.

Spørsmålet om det er grunnlag for å gi dispensasjon etter pbl. § 7 må vurderes mot denne bakgrunn.

Pbl. § 7 gir kommunen en generell hjemmel til å gi dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven, vedtekt eller forskrifter. Vilkåret er at "særlige grunner" foreligger og at det er sendt søknad om dispensasjon, jfr. pbl. § 94 nr. 1 "søknad ... gi de opplysninger som er nødvendig". Kravet om søknad skal markere at dispensasjon krever en særskilt vurdering og behandling, slik at andre myndigheter og naboer kan få reist innvendinger. En dispensasjon tar sikte på konkrete, individuelle tilfeller slik at man med hjemmel i pbl. § 7 ikke generelt kan gjøre unntak fra bestemmelsene. Det kreves heller ingen egen formell søknad. Kommunen kan her bygge på de forutsetninger som foreligger i en søknad om byggetillatelse.

Bestemmelsen er både vid og uklar. Dets innhold vil bero på en avveining av de ulike hensyn som ligger bak denne. Det er lite rettspraksis på området, som gjør at forarbeider, etterarbeider, uttalelser fra sivilombudsmannen og teori får større betydning. Det fremgår av Soria Moria-erklæringen at Regjeringen vil stanse nedbyggingen av strandsonen og legge opp til en sterkere geografisk differensiering av retningslinjene der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen.

I St.meld. nr. 26 (2006-2007) om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand uttaler Regjeringen at den ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning, samt at det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle.

Rikspolitiske retningslinjer og strandsonebrevne vil her veie tungt. Kommunen vurderer vektning av disse. Hvilke prioriteringer kommunen foretar beror på en avveining av grunneierens interesser mot allmenhetens rettigheter i strandsonen.

2.6.2 Særlige grunner

Det materielle vilkår for dispensasjon er at det foreligger "særlige grunner", som skal mye til for at er oppfylt. Søker må selv angi grunnene. Det skal ikke være noen kulant sak å få dispensasjon. Allmennhetens ferdselsrettsrett vil her være tungtveiende momenter. I denne forbindelse kan "Furumoa"- og "Ulrichsen"-dommene trekkes frem, som her satte opp en grense for allmennhetens interesser, jfr. Rt 1958 s. 1164 og Rt 2007 s. 102.

Vilkåret knytter seg til spørsmålet om dispensasjon fra bindende arealplaner og reiser viktige spørsmål.

For det første blir det et spørsmål om hva som utgjør "særlige grunner" og for det andre om det er et "fritt skjønn" eller et "rettsanvendelsesskjønn" som retten kan prøve.

Jeg behandler sistnevnte først.

Tradisjonelt har "særlige grunner" vært regnet for å være et rettsanvendelsesskjønn, dvs. et skjønn underlagt domstolsprøvelse når det gjelder tolkningen. Hvis søker har slike grunner, blir det deretter et fritt forvaltningsskjønn for kommunen om dispensasjon skal gis eller ikke, jfr. ordet "kan". Selv om vilkåret er oppfylt, har ingen noe rettskrav på å få innvilget en dispensasjon.

I forvaltningens vurdering av om dispensasjon skal innvilges, kan i utgangspunktet alle relevante hensyn tas i betraktning. Grensen for det frie skjønn følger av myndighetsmisbrukslæren hvoretter utenforliggende og vilkårlige hensyn ikke må tas, usaklig forskjellsbehandling ikke må finne sted samt at grovt urimelig skjønn heller ikke må foretas¹⁰¹.

Ifølge Bugge er det et rettsanvendelsesskjønn som domstolen kan prøve, men at den evt. vil være noe tilbakeholden¹⁰².

¹⁰¹ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett., s. 359 flg.

¹⁰² Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett 2006, s. 138

I en dom fra Agder lagmannsrett av 10. mai 2004 uttalte retten det motsatte og kom til at det var et fritt skjønn. Dommen viser kommunens frihet til selv å bestemme arealdisponeringen.

I "Trallfa"-dommen, Rt 2007 s. 257, slutter Høyesterett seg til lagmannsrettens uttalelse om at det gjaldt et fritt skjønn, slik at denne rettsopfatning nå vil bli lagt til grunn. Miljøverndepartementet har likeledes tatt til orde for et "fritt skjønn" i brev til fylkesmennene av 15.10.04. Det ble her uttalt at det standpunkt som Agder lagmannsrett hadde lagt til grunn ville bli fulgt i fremtidige saker.

I mange saker kreves lokalkunnskaper for eksempel når det gjelder en planendring eller i forbindelse med en byggesøknad. Faglige vurderinger ble bl.a. vektlagt i ovennevnte dom fra Agder lagmannsrett.

OÅ 2006 s. 286 gjaldt avslag på oppføring oppføring av en hytte i strandsonen på Sørlandet.

Ombudsmannen mente her at avslaget var for generelt begrunnet og at det heftet mangler ved begrunnelsen som kunne tyde på svikt ved selve avgjørelsen. Det ble lagt til grunn at forholdene var spesielle i saken. Ikke bare var det på grunn av beliggenheten og at hensynet til allmenheten i liten grad gjorde seg gjeldende, men også på grunn av byggesakens forhistorie.

"Særlig grunner" har en vid og uklar ordlyd. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at den aktuelle sak må skille seg fra den vanlige for at dispensasjon skal kunne gis. Det vil her være et krav om overvekt av grunner for å fravike forbudet. Ifølge Pedersen vil alminnelig interesseovervekt være tilstrekkelig¹⁰³. Det kan her foreligge tungtveiende grunner, en grunn som sjelden oppstår, eller at klare og spesifiserte grunner taler for at dispensasjon skal tillates. I spesielle tilfelle vil også forhold vedrørende søkerens person være avgjørende.

Den avveining som her vil måtte foretas vil være de hensyn som taler for søkers forhold og behov og de som ligger bak byggeforbudet.

¹⁰³ Pedersen m.fl. 2000 s. 216

Når det gjelder sistnevnte vil relevante momenter være om tiltaket gjør mindre skade enn vanlig, f.eks. på grunn av sin plassering og de topografiske forhold, eller fordi det knytter seg verne- eller fredningsinteresser til området.

I NOU 1976:27 uttales det at spørsmålet om hvor kurant det vil være å gi dispensasjon avhenger helt av hvilken bestemmelse/plantype det dreier seg om og hva dispensasjonssøknaden går ut på¹⁰⁴. Utvalget vurderte her helt å sløyfe kravet om "særlige grunner", men besluttet å la det bli stående da det ikke kunne oppfattes så strengt som forarbeidene tydet på.

I NOU 1982:13 sies det at "særlige grunner" må sees i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom planlovgivningen så som areal- og ressurs-disponeringshensyn, jfr. også Ot.prp. nr. 56 (84-85)¹⁰⁵. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person være avgjørende.

Sivilombudsmannen har i denne forbindelse avgitt en uttalelse i OÅ 1997/292.

Avgjørende momenter er om det foreligger "spesifiserte, klare og relevante grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn forbudsbestemmelsen i loven eller reguleringsplanen og de tilhørende reguleringsbestemmelser er ment å ivareta".

2.6.3 Vilkår

Pbl. § 7 første ledd 2. pkt. gir hjemmel for å sette vilkår i dispensasjonsvedtaket.

Kommunen styrer her planleggingen gjennom vilkår. Bestemmelsen er generelt utformet, slik at alminnelige forvaltningsrettslige vilkårssynspunkter blir avgjørende for dispensasjonsadgangen (ikke uforholdsmessige tyngende, saklig sammenheng mellom

¹⁰⁴ NOU 1976:27 s. 50-53

¹⁰⁵ NOU 1982:13 s. 16 og Ot.prp. nr. 56 (84-85) s. 101, sp. 2

vilkåret og dispensasjonen, fremme lovens formål)¹⁰⁶.

Vilkåret kan være at søkeren opparbeider eller deltar i fellesløsninger for vei, vann og avløp og brygge, evt. at søkeren ikke har noen adgang til å anlegge brygge. Et særlig spørsmål er om det kan settes som vilkår at vedkommende plikter når som helst å fjerne det utførte etter begjæring fra det offentlige. Dette vilkår kan bli ansett for tyngende, eks. hvis det gjelder en tillatelse til oppføring av fritidshus. Hvis det på den annen side gjelder mindre investeringer, stiller saken seg annerledes.

Formålsbestemmelsen i pbl. § 2 gir en anvisning på hensyn som kan ivaretas gjennom vilkår, så som miljøhensyn, naturvernensyn, friluftshensyn, nabohensyn, landbrukshensyn.

2.6.4 Planlovutvalgets forslag

De undersøkelser som planlovutvalget har foretatt viser en høy dispensasjonsprosent fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. I større grad dreide det seg om påbygging/ombygging enn nybygg. Variasjonene var store når det gjaldt kommunenes ulike vurderinger av hva som krevde dispensasjon. En del kommuner syntes å behandle byggesøknader som mindre vesentlige endringer. Slik pbl. § 7 praktiseres i dag, er hovedspørsmålet forståelsen av hva som ligger i vurderingen av de "særlige grunner" som må foreligge for dispensasjon.

Utvalget anså at dagens utfordring var praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 7, spesielt i forhold til planer og byggeforbud. Bestemmelsen er uklar og behandlingsprosedyrene er omfattende. Etter utvalgets mening kan denne situasjon i en viss grad ha påvirket saksmengden og en liberal dispensasjonspraksis.

Planlovutvalgets forslag gikk ut på at regelen om dispensasjon fra plan skilles ut som en egen bestemmelse: "Dispensasjon fra plan, § 17-3 og § 23".

Forslaget gikk videre ut på at myndigheten til å gi dispensasjon kunne legges til et annet organ enn det faste utvalget for plansaker.

En viktig endring var forslaget om en klargjøring av vilkårene for å kunne gi

¹⁰⁶ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett s. 277 flg.

dispensasjon fra plan og de nevnte bestemmelser. Den foreslåtte formuleringen tok sikte på å få fram at når det gjaldt dispensasjoner fra planer og øvrige bestemmelser i lovens plandel, måtte avviket i første rekke bero på at hensynene bak ikke måtte bli skadelidende. Samtidig måtte det foretas en samlet vurdering av fordelene av en dispensasjon mot ulempene.

2.7 Oppsummering

Status viser at byggeforbudet i pbl. § 17-2 er en nasjonal markering både i forhold til planlegging og enkeltsaksbehandling. Imidlertid har det bare i begrenset grad hindret en utbygging i strandsonen. Hvor utbygging skjer i områder av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, vil interessene være vurdert i forhold til annen bruk gjennom en omfattende planprosess. Likevel forekommer det uheldig utbygging også etter plan. Rutinene kan ha sviktet, planer som burde vært annerledes er blitt vedtatt og godtatt. Et problem er at det finnes mange gamle reguleringsplaner som åpner for en uheldig utbygging.

Planlovutvalget fremhevet at det største problemet knyttet seg til dispensasjonspraksis. Den tiltagende utbygging har påvirket ferdselsmulighetene samt ført til en reduksjon av tilgjengelige områder.

En del kommuner synes å bruke bestemmelsen i pbl. § 20-4 annet ledd bokstav c) om spredt bebyggelse til å gi retningslinjer for utviding av eksisterende hytter, anneks og uthus, slik at de kan gjennomføres uten dispensasjon. Mange offentlige tiltak legger beslag på arealer i strandsonen. I den forbindelse kan sjøverts ferdsel, nye energitiltak som vindkraftverk, bølgekraftverk og tidevannskraftverk trekkes fram. Likeledes gjelder for samferdselstiltak og tiltak til bruk for Forsvaret.

Problemstillingene som her oppstår har i første rekke sammenheng med at en rekke typer tiltak bidrar til nedbygging og privatisering av strandsonen og til reduksjon i allmennhetens tilgjengelighet og bruk. Der tiltakene gjennomføres i tråd med arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan, forutsettes prioriteringen mellom de forskjellige interessene løst gjennom planprosessen. Hovedspørsmålet blir her hva som i dagens situasjon kan gjøres for å bedre allmennhetens rettigheter og tilgjengelighet til stranden

fra land og sjø når det gjelder behandlingen av tiltak som ikke er vurdert i plan? Et annet problem er gamle planer som ikke reflekterer dagens holdning til strandvernet.

Planlovutvalget kom her til at det var behov for en klargjøring og en endring av pbl.

§ 17-2 med hensyn til hvilke tiltak som i første ledd er omfattet av byggeforbudet.

Utvalget foreslo å endre pbl. § 17-2 for å fjerne den usikkerhet som gjelder med hensyn til forståelsen av forbudet. Likeledes ønsket det å sette bestemmelsen i en bedre sammenheng med de andre reglene i plan- og bygningsloven.

3 REGJERINGENS FORSLAG TIL NY PLANDEL

3.1 Innledning

Regjeringen la den 15. februar 2008 frem forslag til en helt ny plandel til plan- og bygningsloven¹⁰⁷. Lovforslaget bygger på forslag både fra Planlovutvalget (NOU 2001:7 og NOU 2003:14) og fra Bygningslovutvalget.

Planlovutvalget ble opprettet ved kgl. resolusjon av 23. oktober 1998 med bakgrunn i St.meld. nr. 29 (1996-97) om Regional planlegging og arealplanlegging. Utvalgets mandat fastslo at dagens lov fungerer etter sin hensikt, men ville utrede om den kunne forbedres og forenkles. Nåværende lov er over 20 år gammel og har gjennomgått mange forandringer som har gjort den fragmentarisk.

Lovforslaget er delvis en videreføring av bestemmelser og prinsipper i gjeldende lov.

Forslaget tar utgangspunkt i at loven fortsatt skal bestå av en plandel og en bygningsdel. Den skiller seg i sin oppbygging fra dagens lov ved at den har et eget innledningskapitel med fellesbestemmelser som forklarer lovens formål, system og spesielle hensyn som skal ivaretas. Bestemmelsen om byggeforbudet langs sjø og vassdrag inngår i denne del.

Loven gis en helt ny lovstruktur som skal gjøre den enkel å forstå og bruke og skal være et viktig virkemiddel for å fremme en "bærekraftig utvikling".

Forslaget tar sikte på strengere regler for bygging i strandsonen og gir kommunene et tydelig signal om en skjerpet praksis for bygging nær sjøen hvor allmenhetens interesser skal ha fortrinn.

Nedenfor behandles de mest aktuelle bestemmelser i lovforslaget som sikrer allmenhetens rettigheter i strandsonen. I den sammenheng vil jeg fortløpende vurdere om de avviker fra gjeldende rett samt om de samsvarer med Planlovutvalgets forslag. I utvalgets første delutredning ble det påpekt enkelte forbedringer som delvis er videreført i NOU 2003:14 og som igjen er lagt til grunn for Planlovutvalgets forslag.

¹⁰⁷ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008)

3.2 Lovens formål § 1-1

Lovforslaget innledes med en ny formålsbestemmelse hvor hensyn og funksjoner tydeliggjøres.

Første ledd presiserer lovens overordnede materielle formål som skal være en "bærekraftig utvikling" som vil si en fremtidsrettet planlegging hvor det må vises forsiktighet i omgangen med naturen, jfr. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling fra 1987. Her skiller den seg fra den nåværende pbl. § 2 ved at lovens overordnede hensyn er tatt inn i selve lovteksten. Den er mer omfattende enn Planlovutvalgets forslag og må samtidig sees i sammenheng med Grl. § 110 b. som grunnlovfester en "bærekraftig utvikling" av naturressursene.

Annet ledd viderefører at loven skal "gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser", men synliggjør bedre at bestemmelsen danner rammen for arealbruk siden den er tatt inn i lovens første del.

Bestemmelsen har betydning både for tolkningen av lovens enkelte bestemmelser og for forvaltningens skjønnsutøving på samme måte som gjeldende pbl. § 2.

3.3 Lovens virkeområde § 1-2

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende pbl. § 1 med enkelte endringer.

Første ledd viderefører at loven gjelder for hele landet, men utvides til også å omfatte vassdrag.

Annet ledd utvider virkeområdet til en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Sistnevnte utvidelse vil i større grad dekke behovet for en bedre samlet kystsoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn.

Endringene samsvarer med Planlovutvalgets forslag.

3.4 Rettsvirkningene § 1-5

Bestemmelsen er ny og klargjør planenes rettsvirkninger. Vedtatte planer skal legges til grunn for den videre planlegging og forvaltning i planområder. Rettsvirkningene presiseres nærmere i egne bestemmelser. Dermed medfører den en viss skjerpelse i

forhold til gjeldende lov, men er innholdsmessig ellers lik.

Den er noe bearbeidet i forhold til Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14.

3.5 Tiltak § 1-6

Første ledd definerer hvilke tiltak loven omfatter og vil bl.a. ha betydning for forbudet i § 1-8.

Andre ledd viderefører gjeldende lovs generelle prinsipp om at ethvert bygge- og anleggstiltak enten må ha formell tillatelse eller være tillatt. Siden prinsippet er tatt inn i lovens innledende kapittel, synliggjøres dette viktige prinsipp.

Sistnevnte er samtidig en videreføring av Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 § 1-12 hvor det uttales at det i forskrift kan fastsettes hvilke tiltak som krever tillatelse eller melding og at visse tiltak helt kan fritas fra nevnte regler.

3.6 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag § 1-8

Bestemmelsen erstatter og viderefører dagens pbl. § 17–2 om byggeforbudet i strandsonen, men utvides i første ledd til også å omfatte vassdrag. Kommunene vurderer hvilke vassdrag som skal ha et byggeforbud.

Første ledd presiserer hvilke allmenne hensyn som særlig skal vektlegges for å unngå bygging i områder med sterk konkurranse om strandsonen, og avviker her fra gjeldende pbl. § 17-2 som ikke har inntatt noen allmene hensyn.

Andre ledd klargjør og presiserer byggeforbudet langs sjøen. Forbudet rammer de tiltak som faller inn under § 1–6 og dermed under rettsvirkningen av planer, jfr. §§ 11–6 og § 12–4. Det omfatter likeledes tiltak som er fritatt for søknad om tillatelse eller melding etter forskrift og som heller ikke må være i strid med byggeforbudet i 100–metersbeltet eller plan. Tilsvarende gjelder for tiltak i landbruket (§ 81 i gjeldende lov) siden tidligere unntak er tatt ut.

Tredje ledd viderefører at den generelle forbudsreglen kan fravikes gjennom planer etter loven og strammer delvis inn dagens unntaksregel i pbl. § 17–2 andre ledd. Den

presiserer at kommuneplanens arealdel må fastsette en byggegrense hvor det skal tillates utbygging dersom byggeforbudet i § 1–8 skal falle bort. En byggegrense inngår normalt i reguleringsplaner. I planer som bare angir arealbruk til byggeformål, vil byggeforbudet i 100–metersbeltet fortsatt gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt. Dette gjelder også for områder som er angitt for spredt bebyggelse etter § 11–11 nr. 1 og 2.

Fjerde ledd dekker generelt behovet for unntak for visse næringstiltak etter at unntakene er fjernet i dagens pbl. § 17–2 tredje ledd. Det åpnes her for at det kan gis nærmere bestemmelser om unntak i kommuneplanens arealdel, jfr. § 11–11 nr. 4 for oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag for enkelte næringstiltak, samt for anlegg for ferdsel til sjøs. Tiltakene er dermed ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen har hånd om hvordan de skal reguleres. Den kan også gi bestemmelser som generelt tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100–metersbeltet. I en overgangsperiode kan det eventuelt gis dispensasjon fra forbudet for nødvendige tiltak etter pbl. § 19–2.

De varierte bestemmelser tilpasses dermed lokale forhold som svarer til de ulike forhold i landets kystkommuner.

Femte ledd viderefører gjeldende pbl. § 20–4 andre ledd bokstav a. og f.om kommunenes adgang til å fastsette byggegrense langs vassdrag i kommuneplanens arealdel. Den skiller seg fra dagens bestemmelse ved at verneinteressene knyttet til viktige vassdrag her er framhevet.

Den nye bestemmelsen rammer alle tiltak som omfattes av gjeldende § 93 første ledd bokstav a. Rene fasadeendringer vil ikke forbys, selv om de er tiltak etter § 1–6. Oppretting, endring og deling av eiendom dekkes fortsatt. Likeledes omfattes ikke bare den ubebygde del av eiendommen som i dag, men også endring av bebygd eiendom, samt mindre terrenginngrep og anlegg av kunstige sandstrender. Oppfylningen må anses som et terrenginngrep som krever tillatelse etter § 20–1. Gjeldende bestemmelse som unntar midlertidige konstruksjon og anlegg videreføres.

Bestemmelse medfører en viss utvidelse av pbl. § 17-2, siden vassdrag nå omfattes. Endringene innebærer ikke noen vesentlig skjerpelse av dagens lov. I enkelte tilfelle vil det bli strengere siden "vesentlighetskravet" i første ledd fjernes, som samsvarer med Planlovutvalgets forslag. Begrepet har skapt stor usikkerhet og forskjeller i praksis. Mindre tiltak etter SAK som ikke krever noen byggetillatelse og som har forårsaket store informasjonsproblemer rammes dermed av forbudet.

Likeledes fjernes unntakene for "tettbebyggt strøk" i annet ledd samt for atkomstbrygge og visse næringsformål i tredje ledd. Planlovutvalget anså "tettbebyggt strøk" for å være en uheldig regel, idet den var vanskelig å avgrense. Endringene innebærer likeledes at fritidseiendommer ikke lenger skal ha krav på sjøverts atkomst.

Siden de fleste kystkommuner i dag har vedtatte arealplaner for strandområdene og kan innføre bestemmelser som tillater nødvendige bygninger for stedbunden næring, vil forslaget ikke innebære noen realitetsendring. Eventuell bygging i strandsonen må heretter avklares gjennom de kommunale planer. Unntaksbestemmelsen som gjelder for landbruket i tredje ledd nr. 1 i dagens lov videreføres for inntil fire år. Denne skal gi kommunene tid til å vedta planer og bestemmelser om bruken av strandsonen.

Endringer er i hovedsak i samsvar med Planlovutvalgets forslag¹⁰⁸.

Utvalget ville for det første klargjøre/endre de tiltak som forbudet i pbl. § 17-2 omfattet og foreslo å fjerne det uklare vesentlighetskravet. Dernest ønsket utvalget en vurdering av de lovfastsatte unntak etter tredje ledd og av tiltak som gikk under pbl. § 17-2, men som ikke krevde noen byggetillatelse som mindre tiltak etter SAK.

3.7 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Bestemmelsen om statlig planlegging erstatter gjeldende lovs kap. IV om planlegging på riksnivå.

3.7.1 Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging § 6-1

Bestemmelsen er ny og utvider dagens bestemmelser om planlegging på riksnivå i kap. IV. Den er en tillemping av Planlovutvalgets forslag siden den foreslåtte rettsvirkningen

av arealplan ved statlig vedtak ikke er fulgt opp som foreslått og lovfester samtidig det som hittil har vært et mål og delvis praktisert. Regjeringen har utarbeidet rundskriv som grunnlag for fylkesplanleggingen og lagt fram stortingsmeldinger om den regionale og kommunale planleggingen og arealpolitikken.

Endringen innebærer at det nå blir et sammenhengende system for at planmyndighetene på sentralt, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år foretar en gjennomgang av sine behov for nye planpolitiske mål og planstrategier. Mangelen på samordning ble påpekt i NOU 2001:7, kapittel 7

Regjeringen bestemmer den formelle status av dokumentet, f.eks. som en stortingsmelding.

3.7.2 Statlige planretningslinjer § 6-2

Bestemmelsen viderefører og presiserer dagens pbl. § 17-1 første ledd om rikspolitiske bestemmelser. Forslaget følger opp NOU 2001:7¹⁰⁹ hvor det ble foreslått en fyldigere bestemmelse enn gjeldende § 17-1.

Utrykket "retningslinjer" i gjeldende lov er endret til "planretningslinjer" som er mer tidsmessig.

Statlige planretningslinjer skal markere den nasjonale politikk på spesielt viktige områder av planleggingen. De vil kunne gjelde mål og verdier som skal legges til grunn, og hvordan de ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies.

Den viderefører dagens bestemmelse om at retningslinjene kan gjelde et geografisk avgrenset område som tar hensyn til ulikhetene langs kysten. I områder med lite press vil det bli enklere å få byggetillatelse, samtidig som det vil bli vanskeligere hvor presset er større. Samtidig representerer bestemmelsen en utvidelse i forhold til gjeldende rett, siden retningslinjene også kan gjelde hele landet.

Etter første ledd gir Kongen de statlige planretningslinjene.

Andre ledd klargjør hvordan de statlige planretningslinjene skal følges opp og samsvarer både med Planlovutvalgets forslag og gjeldende bestemmelse.

¹⁰⁹ NOU 2001:7 s. 225 og NOU 2003:14 s. 259-261

Statlige organer, regionale myndigheter og kommunene plikter å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde. Derimot er de ikke bindende for den private arealbruk.

3.7.3 Statlige planbestemmelser § 6-3

Bestemmelsen viderefører dagens pbl. § 17–1 annet ledd om rikspolitiske bestemmelser, men ordlyden endres til statlige planbestemmelser.

Etter denne kan det nedlegges forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten at departementet har samtykke. Uten departementets samtykke kan det også fastsettes at tiltak bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med bindende arealdel av kommuneplanen eller reguleringsplanen etter denne lov. Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra en statlig planbestemmelse.

Forbudet utvider her gjeldende bestemmelse siden den nå vil omfatte hele landet.

Bestemmelsen samsvarer med Planlovutvalgets forslag.

3.7.4 Statlig arealplan § 6-4

Første og andre ledd viderefører dagens pbl. § 18 om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan, men har fått en noe enklere form. Staten skal kunne bruke virkemiddelet når viktige statlige eller regionale tiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det.

Bestemmelsen er en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet. Den bør bare benyttes hvor det ikke ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som staten kan godta.

Bestemmelsen samsvarer med Planlovutvalgets forslag som foreslå å videreføre bestemmelsen uten vesentlige endringer.

3.8 Dispensasjon

3.8.1 Søknad om dispensasjon § 19-1

¹⁰⁹ NOU 2001:7 s. 217-218

Bestemmelsen presiserer og strammer inn i forhold til gjeldende pbl. § 7 siste ledd, siden det er tatt inn et eksplisitt krav som klargjør at søknader må begrunnes.

3.8.2 Dispensasjonsvedtaket § 19-2

Første ledd viderefører kommunens adgang til etter søknad å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Skjønnsutøvelsen etter andre ledd er underlagt mer omfattende begrensninger enn gjeldende bestemmelse.

Dagens pbl. § 7 første ledd i.f. om adgangen til å sette vilkår etter uskreven, alminnelig forvaltningsrett videreføres.

Andre ledd strammer inn og klargjør kommunens adgang til å gi dispensasjon. Vilkåret "særlige grunner" fjernes, siden det lenge har hersket stor usikkerhet rundt tolkningen av begrepet og er i tråd med Planlovutvalgets forslag. I motsetning til gjeldende bestemmelse tas kriteriene direkte inn i loven. Det kreves her at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. Samtidig må det foretas en interesseavveining av fordelene ved å tillate tiltaket opp mot ulempene. Etter dagens pbl. § 7 er alminnelig interesseovervekt tilstrekkelig, mens det nå må foreligge klar overvekt av de hensyn som taler for dispensasjon. Fjerde ledd presiserer at statlige og regionale rammer og mål skal legges til grunn for interesseavveiningen.

Lovens vilkår for å kunne dispensere beror på rettslige kriterier og er et rettsanvendelsesskjønn som domstolen kan overprøve. Dette avviker fra gjeldende, jfr. Rt 2007 s. 257 som fastslo at "særlige grunner var et fritt skjønn.

Kommunen skal ikke gi dispensasjoner som strider mot intensjonen i planen og bør heller ikke dispensere fra planer når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Ovennevnte samsvar med Planlovutvalgets forslag som ville stramme inn dispensasjonsadgangen. I motsetning til gjeldende § pbl. 7 tas kriteriene for dispensasjon direkte inn i loven.

3.8.3 Dispensasjonsmyndigheten § 19-4

Første ledd presiserer nåværende bestemmelse som gir kommunen adgang til å gi dispensasjon på bakgrunn av dispensasjonsvedtaket.

Annet ledd avviker fra gjeldende pbl. § 7 og gir Kongen gjennom forskrift i spesielle tilfeller mulighet til å flytte dispensasjonsmyndigheten til et overordnet organ. Vilkåret er at det må være nødvendig for å ivareta viktige nasjonale eller regionale interesser i nærmere angitte deler av strandsonen som Oslofjordområdet, langs Sørlandskysten, sentrale deler av kystsonen i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden.

Bestemmelsen forutsettes brukt der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer. Hvis ikke praksis bedres etter at forbudsbestemmelsen i § 1–8 strammes inn, vil det bli vurdert om det enkelte steder kan være nødvendig å legge dispensasjonsmyndigheten til fylkesmannen eller regional myndighet.

En flytting av dispensasjonsmyndigheten forutsettes å være midlertidig.

Den foreslåtte endring i annet ledd samsvarer med Planlovutvalgets forslag.

Spørsmål som her kan stilles er om en overføring av dispensasjonsmyndighet fra kommunen til et høyere organ uthuler kommunens selvstyre. Kommunen er vel den som best kjenner til de lokale forhold som kan variere fra landsdel til landsdel. Samtidig er et viktig at nasjonale interesser ivaretas som bør veie tyngre enn det kommunale selvstyre.

Oppsummeringsvis er dispensasjonsendringene i hovedtrekk i samsvar med Planlovutvalgets forslag i NOU 2001:7, fulgt opp i NOU 2003:14, som både ville tydeliggjøre og stramme inn dispensasjonsadgangen.

4 LITTERATURLISTE

Rettspraksis: Rt 1912 s. 433
Rt 1940 s. 167
Rt 1958 s. 1164
Rt 1979 s. 150
Rt 2007 s. 102
Rt 2007 s. 257
RG 1997 s. 753
LA 1997-00411
RG 2004 s. 1176

Lover og forskrifter: Grunnloven, 7. mai 1814
Plan- og bygningsloven, 14. juni 1985
Frilluftsloven, 28. juni 1957
Bygningsloven, 18. juni 1965 (opphevet)
Strandplanloven, 10. desember 1971 (opphevet)
Strandloven, 25. juni 1965 nr. 7
Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK) 24.6.03

Forarbeider: NOU 1982:13
NOU 1985:13
NOU 2001:7
NOU 2003:14
Ot.prp. nr. 56 (1984-85)
Ot.prp. nr. 39 (1993-94)
Ot.prp. nr. 40 (1964-65)
Ot.prp. nr. 45 (1970-71)
Ot.prp. nr. 72 (1975-76)
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

Sivilombudsmannens uttalelser:

OÅ 1975 s. 77
 OÅ 1978 s. 68
 OÅ 1985 s. 150
 OÅ 1987 s. 170
 OÅ 1997 s. 292
 OÅ 2001 s. 238
 OÅ 2006 s. 286

Juridisk teori: Inge Lorang Backer: "Naturvern og naturinngrep" (1986) og "Innføring i naturressurs- og miljørett" (2002)
 Hans Chr. Bugge: "Lærebok i miljøforvaltningsrett" (2006)
 Nils T. Dalseide: "Fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven", 1991
 Direktoratet for naturforvaltning: Håndbok nr. 20:2002 "Juss i strandsonen" og håndbok nr. 2004:14 "Ulovlige stengsler i strandsonen"
 Torstein Eckhoff/Eivind Smith: "Forvaltningsrett", 7. utg., 2003
 Torstein Eckhoff: "Rettskildelære", 4. utg., 1997
 Carl A. Fleischer: "Strandloven" (1972) og "Plan- og bygningsretten" (1992)
 Arvid Frihagen: Plan- og bygningsloven bind I (1991) og bind II - kommentarutgave til plan- og bygningsloven
 Pedersen m.fl. 2000 "Plan- og bygningsrett"
 Daniel Rogstad: Kommentarer til plan- og bygningsloven i Karnov
 Cathrine Brekke: "Ferdsl, stengsler og byggeforbud i strandsonen" Riksrevisjonens dok. 3:7 (2001-2002) og 3:11 (2006-2007)

Brev og uttalelser fra Miljøverndepartementet

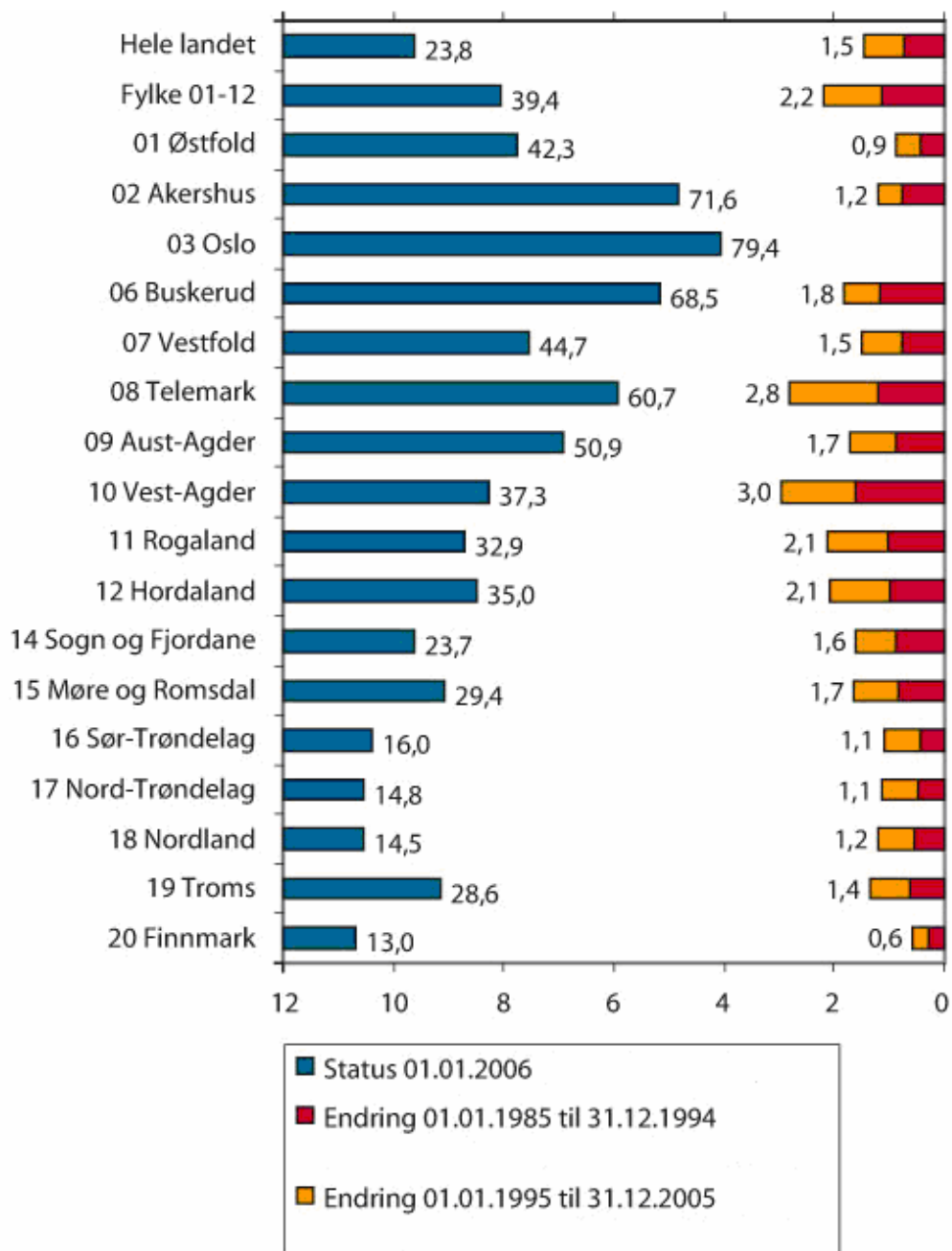
St.meld. nr. 26 (2006-2007)
 Strandsonebrev nr. 1 fra miljøvernminister Guro Fjellanger 1.11.1999
 Strandsonebrev nr. 2 fra miljøvernminister Børge Brende 8.3.2002

Rundskriv: T-7 1986 s. 16, Miljøverndepartementet
 T-4/93 Oslofjorden: Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen
 H-3/01 2.2.2001. Kommunal- og regionaldepartementet: Reaksjoner mot ulovligheter etter pbl.
 T-09/05. Kommunal- og regionaldepartementet. Pbl. § 85 båt på land og hus på vann

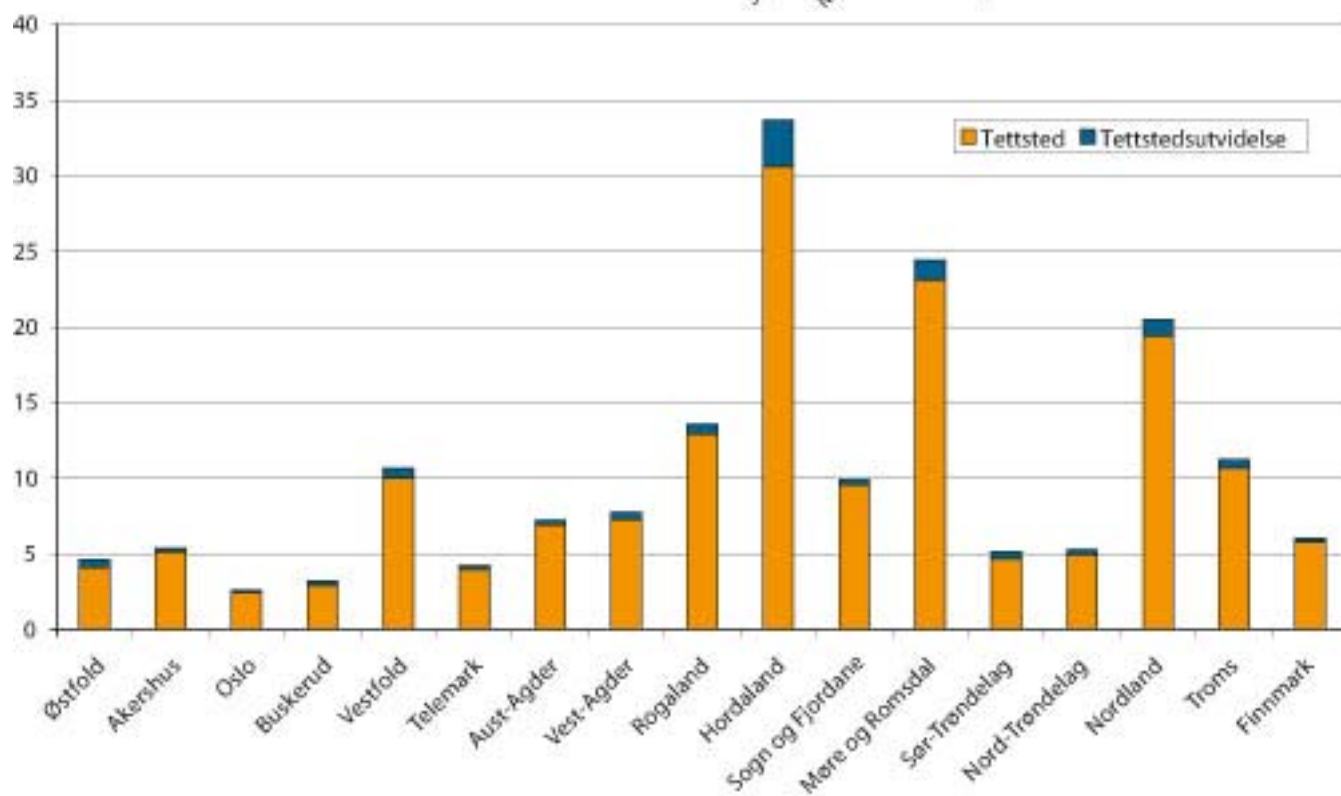
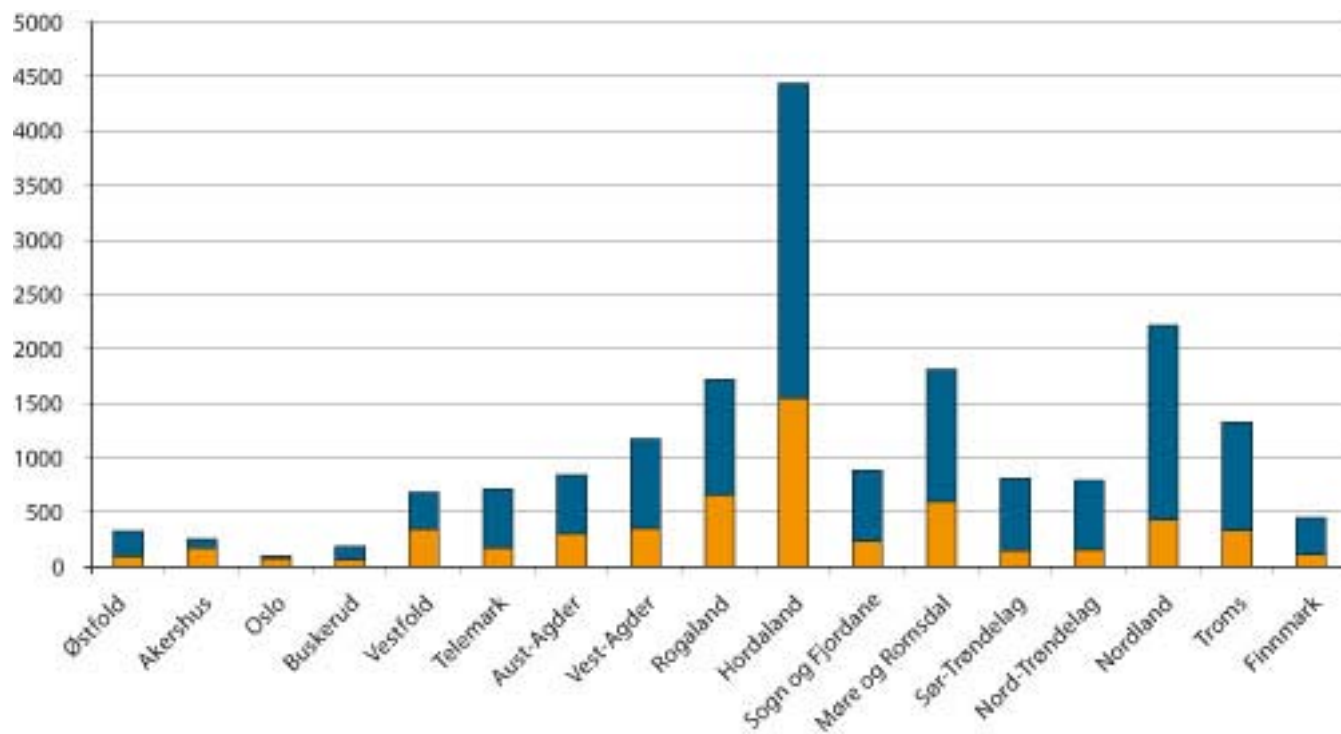
5 LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V

Nedenfor 4 tabeller er hentet fra St.meld. nr. 26 (2006-2007) pkt. 5.3.8.

Figur 5.10 Andel kystlinje innenfor 100 meter fra bygninger, etter fylke

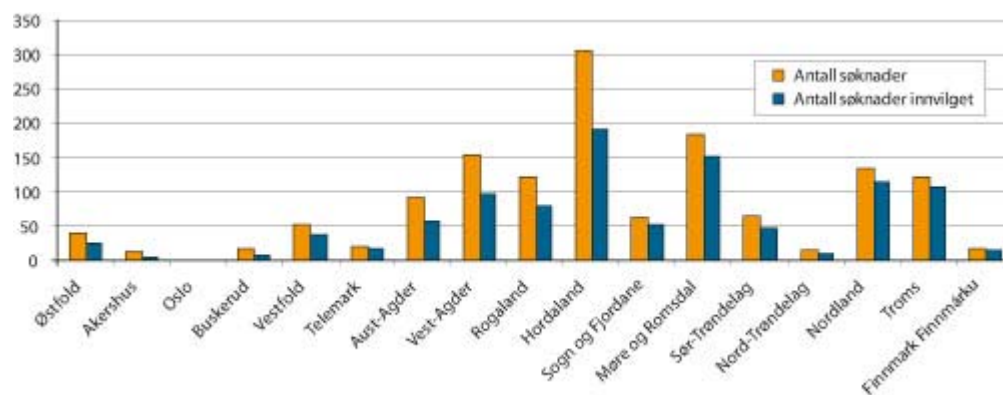


Figur 5.11 Bygging i strandsonen 1.1.2000 – 1.1.2006, fordelt på by og tettsted (nederst) og områder utenfor by og tettsted (øverst).



Figur 5.12 Tettstedsareal og tettstedsutvidelse i strandsonen. Hele landet og fylker. 1.1.2006 og utvidelse 1.1.2000 – 1.1.2006. Km2.

Figur 5.13 Antall søknader om dispensasjon i strandsonen 2005, og andelen innvilget.



6 Vedlegg

1. Brev fra miljøvernminister Guro Fjellanger 1.11.1999: Skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet
2. Brev fra miljøvernminister Børge Brende 8.3.2002: Skjerping av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene
3. Rundskriv nr. T-4/93 Oslofjorden. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen
4. Riksrevisjonens dokument nr. 3:11 (2006-2007) s. 9 ”Fortsatt nedbygging av strandsonen”
5. Riksrevisjonens dokument nr. 3:7 (2001-2002). Pressemelding publisert 28.2.2002
6. Vedtak fra fylkesmannen i Østfold 25.8.2005
7. Brev fra fylkesmannen i Vestfold 29.6.2005



Vedlegg nr. 1

Brev til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner (11.11.99)

Skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet

1) Innledning

Strandområdene, særlig i sentrale kyststrøk, er svært attraktive og utsatt for et sterkt byggepress. Ytterligere nedbygging av disse områdene må forhindres. I dette brevet påpekes behovet for skjerpet plan- og dispensasjonspraksis, saksbehandlingsreglene presiseres, og det oppfordres til strengere kontroll med tiltak i strandsonen.

Jeg har lagt fram en tiltakspakke for å hindre uheldige inngrep og sikre allmennhetens rettigheter i strandsonen. Følgende nye tiltak inngår i tiltakspakken:

- Dispensasjonspraksis skal skjerpes. Det opprettes et bedre rapporteringssystem for dette.
- De rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden vil bli forslått utvidet til også å gjelde for kyststrekningen i Aust- og Vest-Agder og Rogaland.
- Rikspolitiske bestemmelser i sentrale kyststrekninger kan bli aktuelt.
- Endringer i plan- og bygningsloven kan være aktuelt og vil bli vurdert som ledd i Planlovutvalgets arbeid.

Dette brevet inngår som en del av tiltakspakken. Brevet tar også opp spørsmål som er av interesse for kystkommuner hvor utbyggingspresset er mindre.

Brevet tar opp følgende:

- Prioritering av strandsonen - nasjonale hensyn
- Utviklingen i strandområdene
- Reglene for tiltak i 100-metersbeltet
- Strengere dispensasjonspraksis
- Saksbehandlingen ved dispensasjon
- Strengere kontroll med tiltak i strandområdene
- Mulige andre tiltak

2) Prioritering av strandsonen - nasjonale hensyn

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive områder for ferdsel og friluftsliv, spesielt om sommeren. Strandsonen (*Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig. (Definisjonen er hentet fra [Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen](#).)*) er både fra land- og sjøsiden et viktig rekreasjonsområde for allmennheten. Båtliv, badeliv, turgåing og fiske er viktige aktiviteter. Samtidig er kystområdene oppvekstmiljø for spesielle plante- og dyreslag. De har dessuten særegne landskapsmessige verdier, og det knytter seg ofte kulturminneinteresser til strandområdene.

Kystområdenes betydning er framhevet i Stortinget ved flere anledninger, og Regjeringen legger vekt på god tilgjengelighet til strandsonen som et ledd i arbeidet med å sikre allmennhetens tilgang til naturen.

Med den betydningen strandområdene har, er det svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelige for allmennheten.

3) Utviklingen i strandområdene har ikke vært tilfredsstillende

Bygging i 100-metersbeltet langs sjøen har vært strengt regulert i mer enn 30 år. Det har likevel skjedd en omfattende nedbygging av de nære strandområdene i denne perioden, og byggepresset på disse områdene er et vedvarende problem. Det gis byggetillatelser som samlet undergraver den beskyttelsen sonen er ment å skulle ha. Mulighetene for allmennheten til å komme til og benytte strand og sjø har blitt stadig vanskeligere.

Kyststrekningen fra svenskegrensen til og med Telemark – som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden – er utsatt for et særlig sterkt arealpress. Nesten 40 % av landets befolkning bor innenfor en times reiseavstand fra Oslofjorden. Samtidig er området det mest brukte friluftsområdet i landet på grunn av beliggenhet, godt klima og rike natur- og kulturverdier.

Attraktive arealer i strandsonen i Oslofjorden, som er tilgjengelig for allmennheten, er redusert med 75-80 % de siste 30 årene. Også kysten på Sørlandet er utsatt for et sterkt press på de ledige strandarealene. Aust- og Vest-Agder er omtrent i samme situasjon som Oslofjordregionen når det gjelder byggepress i strandsonen.

Undersøkelser viser at det fortsatt gis for mange dispensasjoner for bygging i strandsonen, jfr. blant annet en undersøkelse fra Norsk institutt for by- og regionforskning fra 1997. Av denne undersøkelsen framgår det at kommuner innenfor Oslofjordområdet innvilget 85 % av søknadene om dispensasjon til hyttebygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Mindre anlegg som brygger, naust og plattinger m.v. i strandsonen representerer også et stort problem, på grunn av den samlede virkning slike mindre inngrep får. Dette framgår blant annet av en rapport fra fylkesmannen i Vestfold fra februar 1999. Mindre anlegg kan dessuten være til hinder for allmennhetens ferdsel.

Det er stor variasjon i forvaltningspraksis fra kommune til kommune. Det er forskjeller i hvor restriktivt lovverk og retningslinjer blir praktisert. Det kan være ulike terskler for hva som blir vurdert som "vesentlig" i henhold til lovverket, og forskjeller i hvilke søknader som blir underlagt dispensasjonsbehandling.

Inngrepsfri strandlinje i Oslofjordområdet blir stadig redusert, selv om mange kommuner har en restriktiv holdning til nybygg.

4) Reglene for tiltak i 100-metersbeltet

Det gjelder byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, men med mulighet for dispensasjon. Dessuten binder kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner arealbruken. For Oslofjorden er det fastsatt rikspolitiske retningslinjer.

Etter [plan- og bygningslovens § 17-2](#) er det forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder for oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning (gjerder), og også for vesentlig endring av slike innretninger. Forbudet gjelder også for deling av eiendom.

Det gjelder en rekke unntak fra forbudet. Unntakene framgår av lovbestemmelsen og omtales ikke nærmere her, bortsett fra unntak for brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst.

Den generelle dispensasjonsbestemmelsen i [plan- og bygningslovens § 7](#) gjelder dessuten i forhold til byggeforbudet. Det er den enkelte kommune som avgjør søknader om dispensasjon fra bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet. Kommunen kan gi dispensasjon dersom det foreligger "særlige grunner". Fylkesmannen avgjør klager på kommunens vedtak, jfr. [plan- og bygningslovens § 15](#), idet myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmannen.

Utviklingen i strandsonen skal styres av kommunens planlegging. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er bindende for arealbruken. Planene vil gjelde i tillegg til forbudet i 100-metersbeltet og rekke i noen tilfeller lenger enn dette. I områder som er utlagt til landbruks-, natur- og friluftsområde i arealdelen av kommuneplanen, vil tiltak som er unntatt fra 100-metersforbudet, og også rene bruksendringer, være forbudt når de kommer i strid med formålet. Det kan også gis

dispensasjon fra planer etter [plan- og bygningslovens § 7](#). Dette omtales ikke særskilt i dette brevet, men omtalen nedenfor under pkt. 5 vil også gjelde for dispensasjon fra planer i 100-metersbeltet.

Mange steder foreligger det gamle planer som åpner for en uheldig utbygging. Der det er tilfelle bør det foretas omregulering. Om nødvendig kan det nedlegges midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av omreguleringen, jfr. [plan- og bygningslovens § 33](#).

I 1993 ble det fastsatt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Disse retningslinjene gjelder for kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Retningslinjene skal legges til grunn for kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Ifølge retningslinjene skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier i dette området forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. Retningslinjene skal også trekkes inn ved vurdering av søknader om dispensasjon fra planer og byggeforbud.

Byggesaksreglene i [plan- og bygningslovens kapittel XVI, § 93](#) flg. sorterer under Kommunal- og regionaldepartementet. Disse reglene har også betydning i strandsonen. I forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker av 22. januar 1997 er det gjort en rekke unntak fra kravet om søknad etter § 93. Blant annet er det fastsatt at frittliggende bygninger på inntil 10 m² på bolig- eller fritidseiendom verken krever søknad eller melding, og at tilbygg og frittliggende bygninger på inntil 30 m² på bolig- eller fritidseiendom bare er meldepliktige. Kommunal- og regionaldepartementet har nylig hatt på høring et forslag til endring av saksbehandlingsforskriften, der det blant annet er foreslått at arealgrensen økes slik at mindre frittliggende bygninger helt opptil 50m² bare blir meldepliktige.

Det er grunn til å presisere at reglene for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene. Også mindre bygninger må det søkes om, såfremt de omfattes av forbudet i 100-metersbeltet, eller er i strid med plan.

5) Strengere og mer enhetlig dispensasjonspraksis

Strandsonen er definert som et område av nasjonal interesse, og videre nedbygging og privatisering av denne sonen skal unngås. Det er et problem at praksis til dels er for liberal i forhold til intensjonen med byggeforbudet i 100-metersbeltet. Det er også et problem at forbudet praktiseres forskjellig fra kommune til kommune.

Hensikten med byggeforbudet i 100-metersbeltet er den samme i dag som da forbudet ble lovfestet i 1965 - å sikre styring med arealutviklingen i kystområdene, av hensyn til de viktige interessene som knytter seg til disse områdene. Forbudet har likevel blitt viktigere med årene. Streng håndheving av forbudet er derfor viktigere i dag enn i 1965, siden presset på strandsonen har forsterket seg betraktelig.

Det har hele tiden vært en adgang i loven til å gi dispensasjon fra forbudet dersom det foreligger "særlige grunner". Dersom kravet til særlige grunner ikke er oppfylt kan det ikke gis dispensasjon. Hva som ligger i begrepet "særlige grunner" er kommentert av Miljøverndepartementet i en rekke rundskriv og veiledere opp gjennom årene. Spørsmålet har også vært vurdert av Stortinget seinest i 1997. I [Innst. S. nr. 219 \(1996-97\)](#) uttaler Stortingets miljø- og energikomité at kravet til saksbehandling og begrunnelse må innskjerpes.

Det skal vises stor varsomhet med å dispensere i områder som er gitt et spesielt vern. 100-metersbeltet langs sjøen er gitt et slikt spesielt vern gjennom en nasjonal bestemmelse som er direkte tatt inn i [plan- og bygningsloven \(§ 17-2\)](#). Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner for mulighet for dispensasjon fra dette forbudet, må vurderes mot denne bakgrunnen. Bakgrunnen for forbudet er at den nære strandsonen bør holdes fri for bebyggelse ut fra de interessene som knytter seg til denne sonen; som friluftsinnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner m.v. Målet om å bevare strandsonen mest mulig urørt gjør at det skal mye til før dispensasjon kan gis. Dette gjelder særlig nybygg, men også mindre tiltak vil kunne tenkes å komme i strid med intensjonene med byggeforbudet. For områder som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden, vil det også være relevant å legge vekt på disse.

Dersom kravet til særlige grunner er oppfylt, har kommunen adgang til å dispensere. Ingen har krav på dispensasjon. Det er opp til kommunens skjønn om dispensasjon skal gis. Det må foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis (det såkalte "kan-skjønn", det frie forvaltningsskjønnet). Her kommer også de berørte parter argumenter ut over de rene

arealdisponeringshensyn inn, idet hensynet til søkeren må avveies mot hensynet til arealdisponeringen. Nytteverdien av en dispensasjon for den aktuelle søker, dvs. søkerens helt spesielle behov, kan tillegges vekt i unntakstilfeller. Sosiale eller økonomiske grunner kan vanskelig tillegges vekt. Slektskapsforhold eller at det gjelder et arveoppgjør vil ikke være relevant.

Vedtak om dispensasjon må begrunnes. Det må angis hvilke særlige grunner som foreligger, og hvilken vurdering som ellers er foretatt. Det er i utgangspunktet opp til søker å dokumentere og begrunne søknaden, selv om kommunen har et ordinært ansvar etter forvaltningsloven til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst.

Forbudet i 100-metersbeltet gjelder videre for vesentlige endringer av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning. De samme vurderinger som nevnt foran kommer inn ved spørsmål om dispensasjon for oppføring av slike tiltak. Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Grensen kan i praksis være vanskelig å trekke. Dersom byggetiltaket innebærer at også formålet med bygningen endres, vil det bli å anse som en vesentlig endring. Dette gjelder for eksempel ombygging av naust til hytte. Tilbygg som gir grunnlag for utvidet bruk innenfor samme formål kan også være en vesentlig endring, for eksempel dersom ombygging av en hytte gir grunnlag for at flere familier benytter den.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder ikke for brygge på bebygd eiendom

til sikring av eierens eller brukerens atkomst. Grunneier med bebygd eiendom ned til sjøen har krav på å få anlegge en hensiktsmessig brygge. Dette gjelder selv der det er vegatkomst fra landsiden. Det er likevel ikke en hvilken som helst brygge som kan anlegges. Det avgjørende er bryggas funksjon i forhold til atkomst fra sjøen. Normalt vil det være snakk om oppføring av en enkel brygge. Det kan stilles krav om plassering, dimensjonering og annen utforming så lenge det er begrunnet i ivaretagelsen av allmennhetens interesser som blant annet friluftsliv og landskapshensyn. Det er imidlertid grunn til å være oppmerksom på at i områder som i kommuneplanens arealdel er angitt som landbruks-, natur- og friluftsområder, vil det være forbud også mot oppføring av atkomstbrygger. (Jfr. her Agder Lagmannsretts dom 7. april 1999).

6) Saksbehandlingen ved dispensasjon - saksbehandlingsreglene må følges

Det gjelder spesielle saksbehandlingsregler for behandlingen av dispensasjonssøknader. Disse følger av [plan- og bygningslovens § 7](#) tredje ledd. Fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få anledning til å uttale seg før det gis dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. Miljøverndepartementet vil minne om disse reglene og presisere at det er viktig at reglene følges i praksis. Kommunen må derfor sørge for å forelegge søknader for fylkeskommune og statlige fagmyndigheter, som for eksempel fylkesmannens miljøvernavdeling, dersom det vurderes å gi dispensasjon fra forbudet. Dersom kommunen mener at søknaden bør avslås, og det er sannsynlig at det vil bli fattet et slikt vedtak, er det ikke nødvendig med slik forelegging. Dersom det faste utvalg for plansaker vil gi dispensasjon imot administrasjonens innstilling, må saken utsettes og nødvendig varsel gis.

7) Strengere kontroll med tiltak i strandområdene fra kommuner og fylkesmenn

Arealdisponeringen er primært et kommunalt ansvar. Ansvar for å nå det nasjonale målet om å bevare gjenværende strandarealer mot inngrep påhviler i utgangspunktet den enkelte kommune. Dette ansvaret skal kommunen ta både gjennom sin planlegging, og ved håndteringen av enkelt søknader.

Fylkesmannen har også en viktig rolle. Fylkesmannen er klagemyndighet i forhold til kommunens enkeltvedtak, herunder vedtak om å gi dispensasjon fra forbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. I [plan- og bygningslovens § 15](#) andre ledd er det fastsatt at fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Der fylkesmannen selv påklager kommunens dispensasjonsvedtak, avgjøres saken av settefylkesmann.

Kommunen som ansvarlig myndighet har plikt til å følge nøye med på hva som skjer i strandsonen, og håndheve plan- og bygningsloven strengere i dette området. Fylkesmannen skal framover intensivere sin kontroll med hva som skjer av tiltak i strandsonen for å sikre at nasjonale målsettinger ivaretas.

Det har hittil ikke vært foretatt noen systematisk rapportering av dispensasjonssøknader i strandsonen. Det er behov for å etablere et bedre og mer systematisk rapporteringssystem. Kommunene anmodes

om å melde alle søknader om tiltak i strandsonen til fylkesmannen. Fylkesmannen sammenfatter disse oversiktene, og sender dem til Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet ber på denne bakgrunn om at fylkesmennene i samråd med kystkommunene sørger for at det foretas slik registrering framover. Alle søknader om dispensasjon fra 100-metersbeltet langs sjøen må registeres. Hva søknadene gjelder må framgå, samt utfallet av søknadene og begrunnelsen dersom det gis dispensasjon. For øvrig bør rapporteringen gjøres så enkelt som mulig. Miljøverndepartementet ser det som hensiktsmessig at innmeldingene hit skjer hvert halvår, fortrinnsvis pr. 1. mai og 1. november hvert år. Det bør tas sikte på at første innrapportering til departementet skjer pr. 1. mai år 2000.

Et stort problem er de ulovlige tiltak som foretas i strandsonen. Reglene i forhold til ulovlig byggearbeid m.v. framgår av [plan- og bygningslovens kap. XIX, § 113](#) flg. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg med krav om stansing og retting av ulovlig utført arbeid, og eventuelt utferdige forelegg dersom pålegget ikke etterkommes. Det er primært et kommunalt ansvar å gripe inn overfor slike ulovligheter, men fylkesmannen har som overordnet myndighet også et ansvar for å følge med og eventuelt gripe inn i forhold til ulovlige tiltak. Etter endringer i plan- og bygningsloven 5. mai 1995 kan overordnet myndighet gi pålegg eller utferdige forelegg dersom lokale myndigheter ikke følger opp saken på tilstrekkelig måte. Et sterkere engasjement fra fylkesmannen i slike saker vil kunne virke preventivt i forhold til framtidige saker.

8) Mulige andre tiltak

Miljøverndepartementet vil følge nøye med på utviklingen i strandsonen. Hvordan dette brevet følges opp vil være viktig for vurderingen av om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at strandsonen bevares for framtiden. Det nye rapporteringssystemet vil gi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i 100-metersbeltet. Dersom kommunene ikke legger seg på en tilstrekkelig restriktiv dispensasjonspraksis, kan det være behov for å ta i bruk sterkere virkemidler. Det vil kunne være aktuelt å skjerpe gjeldende forbudsbestemmelse i 100-metersbeltet, slik at forbudet rammer tiltak som i dag er unntatt, og slik at dispensasjon bare kan gis etter samtykke fra fylkesmannen. Dette kan gjøres ved at det vedtas rikspolitiske bestemmelser etter [plan- og bygningslovens §17-1](#) andre ledd for de mest utsatte kyststrekningene, eller det kan gjøres ved lovendringer. Spørsmålet om lovendringer er i alle tilfeller en sak for Planlovutvalget, som ble nedsatt høsten 1998. Utvalget skal vurdere behovet for endringer i plandelen av plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet vil ellers vise til at spørsmålet om utvidelse av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden til også å gjelde for Aust- og Vest-Agder og Rogaland vil bli fulgt opp i samråd med de berørte kommuner og fylker.

Med hilsen

Guro Fjellanger

Vedlegg nr. 2



Brev til: kystkommuner, fylkesmenn, fylkeskommuner

08.03.02

Skjerping av planpraksis og dispensasjonspraksis i strandområdene

Innledning

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Områdene er også viktige av hensyn til naturverdier, landskap og kulturminner. Som miljøvernminister er det mitt ansvar å påse at disse områdene får den beskyttelse som Stortinget har forutsatt. Jeg vil spesielt understreke kommunenes ansvar for å forvalte områdene i tråd med nasjonale interesser. Fylkesmennene og fylkeskommunene må også sørge for at de nasjonale retningslinjene følges.

Miljøverndepartementet har satt fokus på strandsonen gjennom en særlig *strandsonesatsing* de siste par årene og har lagt fram en tiltakspakke for å hindre uheldige inngrep og sikre allmennhetens rettigheter i strandsonen. I Miljøverndepartementets brev av 11. november 1999 til alle kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner er plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet innskjerpet. Samtidig er det etablert et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner i 100-metersbeltet.

[Note: Med strandsone forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.]

Riksrevisjonen har gjennom en undersøkelse om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen også framlagt viktig informasjon om utviklingen i strandområdene, og har blant annet stilt spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad ivaretar vernet av 100-metersbeltet.

Jeg vil understreke behovet for at aktiviteter i strandsonen skjer i tråd med Stortingets forutsetninger. Dette gjelder både dispensasjoner og planleggingen. Det tilligger fylkesmenn og fylkeskommuner å følge med i kommunenes arealplanlegging.

Strandsonesatsingen framover

Miljøverndepartementet har etablert et eget *strandsoneprojekt* i Direktoratet for naturforvaltning, med særlig vekt på informasjon og arealdokumentasjon. Direktoratet arbeider for tiden med en egen håndbok om juss i strandsonen, rettet mot kommunene. Det er videre etablert et *kystsonenettverk* mellom fylkesmennene fra svenskegrensen til og med Rogaland, som samarbeider med sikte på en bedre og mer ensartet strandsoneforvaltning. Strandsoneprojektet og kystsonenettverket blir videreført.

Direktoratet for naturforvaltning har fått i oppdrag å utarbeide forslag til *rikspolitiske retningslinjer for Agderkysten*, tilsvarende de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden. Rogaland og Hordaland fylker omfattes ikke. Her er det valgt en håndtering gjennom regionale kystsonerplaner, som skal forankres som fylkesdelplaner. Etter godkjenning i Miljøverndepartementet vil disse planene også gi nasjonale og regionale føringer for saksbehandlingen.

Den nye ordningen med *rapportering av dispensasjoner* i 100-metersbeltet langs sjøen har etter tre halvårslige rapporteringsrunder blitt innarbeidet. Ordningen skal fortsette framover. Det skal foretas halvårlig rapportering fra kommunene til fylkesmennene, og fylkesmennene sender sin sammenfatning

til Miljøverndepartementet innen 1. april og 15. oktober hvert år, jfr. Miljøverndepartementets brev av 2. mars 2000.

Strandområdene har nasjonal interesse

Kyst- og strandstrekningene er svært attraktive for allmennhetens ferdsel og friluftsliv. Dessuten knytter det seg ofte viktige naturverdier, landskapshensyn og kulturminneinteresser til strandområdene. Strandområdene har derfor nasjonal interesse.

Kystområdenes betydning er framhevet av Stortinget ved flere anledninger. Samarbeids-regjeringens politikk bygger på *Semerklæringen*. I denne erklæringen uttales det at Regjeringen vil kartlegge utviklingen og sikre allemannsretten og allmennhetens adgang til naturområder og strandsonen.

På bakgrunn av de nasjonale interesser som knytter seg til strandområdene, er det svært viktig å holde områdene mest mulig åpne og tilgjengelige for allmennheten.

Uheldig utvikling i strandområdene

Til tross for at bygging i 100-metersbeltet langs sjøen har vært underlagt et generelt byggeforbud siden 1965, har det likevel skjedd en omfattende bygging i de nære strandområdene. Kysten fra svenskegrensen til og med Telemark, og Sørlandskysten er utsatt for et særlig sterkt arealpress. Undersøkelser viser at det fortsatt skjer omfattende bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

Riksrevisjonen har nylig foretatt en undersøkelse om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Undersøkelsen viser at det i perioden 1982-1999 er godkjent 8.100 nye bygninger, inkludert erstatningsbygg, i kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Vestfold, Telemark og Aust-Agder. Sammenligning av perioden 1982-1987 og 1994-1999 viser at antall nye fritidsboliger ble fordoblet og antall naust, uthus og garasjer ble firedoblet i siste periode. Undersøkelsen avdekker store variasjoner mellom kommunene. Dessuten dokumenteres det at byggingen reduserer inngrepsfri strandstrekning. Det framgår videre at mye bygging skjer på grunnlag av planer, og at det er vedtatt kommuneplaner og reguleringsplaner som gir muligheter for framtidig utbygging i 100-metersbeltet i de nevnte kommunene. For øvrig framgår det at det for tiden godkjennes mer utbygging i resten av landet enn i området fra svenskegrensen til og med Telemark.

Rapporteringen til Miljøverndepartementet av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen viser også at det fortsatt er et betydelig press på strandsonen. Siste rapportering viser at det på landsbasis blir registrert nærmere 1000 søknader om dispensasjon pr. halvår, og omtrent 75 prosent innvilges. Langs Oslofjorden og Sørlandskysten dominerer de mindre tiltakene, mens det lenger vest og nord gis tillatelse til flere nye bygg.

Forbud i 100-metersbeltet

Etter plan- og bygningslovens § 17-2 er det et generelt *forbud* mot bygging og fradeling i

100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder for oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning, og for vesentlig endring av slike innretninger. Forbudet gjelder også for fradeling av ubebygd del av eiendom.

Byggeforbudet vil i praksis gjelde områder som er angitt som landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel. Slike områder vil da være underlagt en overlappende beskyttelse mot inngrep.

Byggeforbudet kan fravikes gjennom planer og dispensasjoner.

Planlegging og innsigelse

Forbudet i 100-metersbeltet gjelder ikke i områder som omfattes av *reguleringsplan* eller områder som i arealdelen av *kommuneplanen* er lagt ut til byggeområder. Forbudet gjelder heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt om spredt utbygging i kommuneplanens arealdel.

Det er imidlertid forutsatt at byggeforbudet skal fungere som en retningslinje for kommunenes planlegging. Ved planleggingen av strandområdene må kommunen ta hensyn til det.

Det vises også til de *rikspolitiske retningslinjer* for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, som gjelder for kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. Retningslinjene skal legges til grunn for planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Mye bygging i strandsonen skjer etter plan. Det er derfor grunn til å presisere at målet om å begrense bygging i strandsonen også gjelder i forhold til planleggingen. Arealplanleggingen er primært et *kommunalt ansvar*, men kommunene må i sitt planarbeid ta hensyn til nasjonale mål og interesser. Ansvaret for å ivareta det nasjonale målet om å begrense ytterligere bygging i strandsonen påhviler i utgangspunktet den enkelte kommune. Kommunene må ved utarbeidingen av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner som berører 100-metersbeltet/strandsonen, ta hensyn til det nasjonale målet om å begrense ytterligere bygging her.

Fylkesmannen og *fylkeskommunen* skal bidra til at nasjonale mål og interesser ivaretas i den kommunale arealplanleggingen. De må bistå kommunene i arbeidet og gi merknader og innspill til kommunale planforslag, slik at uheldig utbygging i strandsonen unngås. Der planer legger opp til bygging i strid med de nasjonale interesser som knytter seg til strandsonen, må fylkesmannen eller fylkeskommunen reise *innsigelse* slik at saken må sendes Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Dispensasjoner

Kommunen kan gi dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningslovens § 7 dersom det foreligger *særlige grunner*.

Hensikten med byggeforbudet i 100-metersbeltet er den samme i dag som da forbudet ble lovfestet i 1965. Forbudet skal styre arealutviklingen i kystområdene av hensyn til de viktige interessene som knytter seg til disse områdene. Som det framgår foran er strandsonen definert som et område av nasjonal interesse, og ytterligere bygging i strandsonen skal begrenses.

Det skal vises stor varsomhet med å gi dispensasjon i områder som er gitt et spesielt vern. 100-metersbeltet langs sjøen er gitt et slikt spesielt vern gjennom en nasjonal bestemmelse som er direkte tatt inn i plan- og bygningsloven. Spørsmålet om det foreligger særlige grunner som åpner mulighet for dispensasjon, må vurderes mot denne bakgrunnen. Hensikten med forbudet er at den nære strandsonen skal holdes fri for inngrep ut fra de interessene som knytter seg til denne sonen; som friluftsinnteresser, naturvern, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner m.v.

Det er igjen grunn til å minne om de spesielle *saksbehandlingsregler* som gjelder for behandlingen av dispensasjonssøknader, jfr. plan- og bygningslovens § 7 tredje ledd.

Kommunens vedtak om dispensasjon kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan dessuten påklage dispensasjonsvedtak, jfr. plan- og bygningslovens § 15. Der fylkesmannen benytter denne klageretten, avgjøres saken av settefylkesmann.

Byggesaksreglene i plan- og bygningslovens kapittel XVI, § 93 flg. og forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker hører under Kommunal- og regionaldepartementet. Reglene for bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder uavhengig av byggesaksbestemmelsene. Alle tiltak i strid med byggeforbudet eller foreliggende plan krever søknad etter plan- og bygningslovens § 7 uavhengig av unntakene fra søknadsplikt i saksbehandlingsforskriften.

Ulovlige tiltak

Fortsatt er ulovlige tiltak i strandsonen et stort problem. Reglene om *ulovlig byggearbeid* og sanksjoner framgår av plan- og bygningslovens kap. XIX, § 113 flg. Det vises til Kommunal- og regionaldepartementet rundskriv H-3/01 Om reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven.

Kommunen har som ansvarlig plan- og byggesaksmyndighet plikt til å følge nøye med på hva som skjer i strandsonen og sørge for at plan- og bygningsloven håndheves. Fylkesmannen må fortsatt holde intensiv kontroll med hva som skjer av tiltak i strandsonen for å sikre at nasjonale målsettinger blir ivarettatt.

Med hilsen
Børge Brende



Vedlegg nr. 3

Rundskriv , publisert 23.07.1993

T-4/93 Oslofjordregionen

Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen -
Utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i
Oslofjordregionen

Rundskriv T-4/93

Saksnr. 92/1107 PL

23. juli 1993

INNHold:

- 1. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen**
- 2. Utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen**

1. RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR PLANLEGGING I KYST- OG SJØOMRÅDER I OSLOFJORDREGIONEN

gitt ved Kgl. res. av 9/7-93 jf. plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, § 17-1 første ledd.

1. BAKGRUNN

Oslofjordregionen utgjør landets nærings- og befolkningsmessige tyngdepunkt, samtidig som fjorden og kystsonen er landets mest benyttede rekreasjonsområde og inneholder store verneverdier. Det er av nasjonal betydning at regionen kan utvikle sin funksjon som landets næringsmessige tyngdepunkt innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.

Det er et overordnet mål å etablere en bærekraftig utvikling gjennom praktisering av sektorovergripende politikk på alle nivåer i samfunnet (St. meld. nr. 46 (1988-89) "Miljø og utvikling").

Det er også en sentral politisk målsetting å øke muligheter for friluftsliv i dagsutfarts- og ferieområder. Strand- og skjærgårdsområder er prioritert for slike formål. Ubebygde strandområder som ligger til rette for bading og friluftsliv er spesielt prioritert. Særlig i Oslofjorden er slike områder en så knapp ressurs at omdisponering av slike arealer til konkurrerende formål som regel ikke bør skje (St. meld. nr. 40 (1986-87) "Om friluftsliv").

Kystsonen i Norge har siden midt i 1950-årene hatt et særlig vern mot nedbygging, gjennom lovgivning om strandområdene og senere gjennom bestemmelser om 100-metersbeltet i plan- og bygningslovens § 17-2. Det har likevel foregått en utstrakt nedbygging og dermed en forringelse av verneverdier og muligheter for allmenn rekreasjon. I Oslofjordregionen er disse problemstillingene klarlagt i NOU 1986:21 "Ytre Oslofjord" og andre utredninger.

Gjennom Oslofjordprosjektet er de overordnede miljøpolitiske mål for Oslofjorden tatt opp, bl.a. gjennom utarbeidelse av rikspolitiske retningslinjer, jf. St. prp. nr. 1 (1991-92), under Miljøverndepartementets avsnitt i Helhetlig arealpolitikk, samt St. meld. nr. 31 (1992-93) "Den regionale planleggingen og arealpolitikken".

Siktemålet med retningslinjene er å presisere de politiske mål som må tas med i avveiningen mellom

utbygging og verne- og rekreasjonsverdier etter plan- og bygningsloven.

2. VIRKEOMRÅDE

2.1 Geografisk virkeområde

Retningslinjene gjelder i RPR-sonen som på land er avgrenset på kart, datert juni 1993, vedlegg nr. 1 - 3. Retningslinjene gjelder i tillegg for alle øyer, holmer, skjær og lignende. I sjø gjelder retningslinjene for kommunenes samlede områder, herunder vannflate, vannvolum og sjøbunn, ut til grunnlinjen.

Følgende fylker og kommuner er berørt: (Se [Oversikt over avgrensning av område for rikspolitiske retningslinjer](#) (kart))

- **Telemark:** Kragerø, Bamble, Skien, Porsgrunn.
- **Vestfold:** Larvik, Sandefjord, Stokke, Tønsberg, Nøtterøy, Tjome, Borre, Våle, Holmestrand, Sande, Svelvik.
- **Buskerud:** Drammen, Lier, Røyken, Hurum.
- **Akershus:** Asker, Bærum, Oppegård, Ås, Nesodden, Frogn, Vestby, Oslo
- **Østfold:** Moss, Rygge, Råde, Onsøy, Fredrikstad, Kråkerøy, Hvaler, Borge, Sarpsborg, Halden.

RPR-sonen på land omfatter ikke byområdene i Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Drammen, Oslo, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden samt de bymessig utbygde områdene i Asker og Bærum.

2.2 Saklig virkeområde

Berørte kommuner og fylkeskommuner skal legge retningslinjene til grunn for planlegging og behandling av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven (jf. § 17-1).

Statlige fagmyndigheter skal legge retningslinjene til grunn for medvirkning i planlegging og behandling av enkeltsaker som avgjøres etter plan- og bygningsloven (jf. § 9-3, 20-5 og 27-2), og de bør bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir.

3. NASJONALE MÅL

3.1 Hovedmål

Innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen idag og i fremtiden.

3.2 Delmål

3.2.1 Naturgrunnlag

Naturgrunnlaget skal forvaltes på lang sikt, ut fra hensynet til naturens mangfold, produktivitet og evne til fornyelse. Karakteristiske hovedtrekk i naturtype og landskap må søkes opprettholdt, og verdifulle lokaliteter, forekomster og arter må tas vare på innenfor det økologiske samspill i sine miljøer.

Herunder er det et siktemål å sikre en vannkvalitet som, ut fra stedlige forhold, gir grunnlag for naturlig plante- og dyreliv og tillater bading, annet friluftsliv og konsum av spiselige organismer uten helserisiko.

3.2.2 Kulturminner og kulturmiljøer

Det må legges vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner, kulturmiljøer og enkeltstående eksempler på den særegne kystkulturen i området.

3.2.3 Rekreasjon

Grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for friluftsliv og opplevelse av natur- og kulturmiljø i kystsonen må opprettholdes og forbedres.

3.2.4 Arealbruksmønster

Utbyggingen i RPR-sonen bør så langt mulig konsentreres til eksisterende tettsteder, slik at kystsonen forøvrig skjermes.

4. RETNINGSLINJER FOR DISPONERING AV AREALER OG NATURRESSURSER INNDELTE I FIRE KATEGORIER

4.1 Definisjoner

- Med byggeområder forstås områder for eksisterende og planlagt bebyggelse for boligformål, næringsformål m.v.
 - Med åpne områder forstås alle landarealer utenom byggeområdene og strandsonen.
 - Med strandsonen forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.
 - Med sjøområder forstås all sjø utenom strandsonen ut til grunnlinjen.
- Inndelingen i kategorier forutsettes gjort i kommuneplan.

4.2 Byggeområder

Oppføring av nye boliger, næringsbebyggelse og tilhørende bygninger og anlegg bør foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder.

I byggeområdene skal det legges vekt på å sikre friområder og naturelementer som sammenhengende grøntstrukturer i nærmiljøet. Forbindelse til ytre friluftsområder, strand og sjø må søkes opprettholdt og videreutviklet. Nære strandområder bør holdes intakt og fri for bebyggelse.

Det bør tilstrebes klare grenser mellom byggeområder og områder som ikke skal utbygges, med vekt på hensiktsmessig arrondering av landbruksarealer.

4.3 Åpne områder

I disse områdene skal det legges vekt på en langsiktig forvaltning av naturverdier og kulturlandskap, som grunnlag for landbruk, vern og allmenn rekreasjon.

Spredt utbygging i disse områdene bør unngås. Fritidshus kan oppføres etter godkjente, ikke ferdig utbygde planer, eller som begrenset fortetting innenfor eksisterende områder, vurdert i plan.

4.4 Strandsonen

Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel og strandopphold bør trygges og forbedres. Det skal legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes langs sjøen. Ved avveininger skal disse hensyn vektlegges sterkt i forhold til videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer.

I soner med høy biologisk produksjon, som gruntvannsområder, randsoner og lignende, andre verdifulle biotoper og andre lokaliteter med særlig natur- eller landskapsverdi, skal hensynet til naturmiljøet vektlegges sterkt i forhold til friluftsliv og båtferdsel. Tilsvarende gjelder for verdifulle kulturminner og kulturmiljøer i forhold til friluftsliv og båtferdsel.

Viktige fiske-, kaste- og låssettingsplasser bør opprettholdes, og være frie for faste innretninger, som bøyer, moringer, private brygger og lignende, som kan være til ulempe for utøvelsen av fisket.

I strandsonen bør bygging som kan redusere natur- og kulturmiljøet og mulighetene for rekreasjon og fiske ikke finne sted.

Kollektive ferieanlegg, anlegg for service til fritidsbåter og andre anlegg for ferie- og fritidsaktiviteter, knyttet til strand og sjø, forutsettes nøye tilpasset lokale forhold. Oppføring av nye og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus bør som hovedregel ikke tillates, ut over godkjente, ikke ferdig utbygde planer.

4.5 Sjøområder

Disse områdene skal vektlegges som biotoper og grunnlag for fiske og annen høsting av fornybare naturressurser, og som ressurs for transport, ferdsel med fritidsbåt og annen rekreasjon. Det bør vises stor forsiktighet med å åpne for tiltak i sjø som medfører betydelige anlegg og/eller varige inngrep som kan være til ulempe for de hensyn som ligger bak retningslinjene.

5 MYNDIGHETENES ANSVAR FOR OPPFØLGING

5.1 Statlige myndigheter

Miljøverndepartementet har ansvar for veiledning, utvikling og oppfølging i forhold til disse retningslinjene. Ansvaret skal utøves i samarbeid med andre berørte departementer og underliggende etater.

Fylkesmennene har som statlig miljøvernmyndighet ansvar for formidling av kunnskap om naturforvaltningsverdier, knyttet til Oslofjorden overfor planmyndighetene og andre statlige fagmyndigheter. De skal delta aktivt i planarbeidet med faglige råd og påse at kommunene følger opp retningslinjene, om nødvendig gjennom innsigelse til plan og klager i enkeltsaker.

Andre statlige fagmyndigheter har tilsvarende ansvar innenfor sine fagområder.

5.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn i fylkesplanene og gi kommunene veiledning i oppfølgingen, herunder å utvikle en felles forståelse for og praktisering av retningslinjene i sine fylker.

De fylkeskommunale kulturminnemyndigheter har ansvar for formidling av kunnskap om verdier knyttet til kulturminnevern og for medvirkning i planprosessen.

Fylkesfriluftsnemndene har tilsvarende ansvar innenfor sitt fagområde.

5.3 Kommunene

Kommunene skal legge retningslinjene til grunn i kommunal planlegging og enkeltsaksbehandling i forhold til plan.

I saker hvor det treffes enkeltvedtak, har kommunen ansvar etter forvaltningslovens § 17.1 for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I saker som kan innebære vedtak om dispensasjon fra plan, og som har betydning i forhold til disse retningslinjene, vil det derfor være viktig at fylkeskommunen og fylkesmannen får uttale seg før saken avgjøres i kommunen.

2. UTFYLLENDE KOMMENTARER TIL RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER FOR PLANLEGGING I KYST- OG SJØOMRÅDER I OSLOFJORDREGIONEN

INNHold

- 1. Rikspolitiske retningslinjer: grunnlag og virkemåte**
- 2. Bakgrunnen for rikspolitiske retningslinjer i Oslofjordens kystsone (RPR kap. 1)**
- 3. Retningslinjenes geografiske virkeområde (RPR avsn. 2.1)**
- 4. Retningslinjenes saklige virkeområde (RPR avsn. 2.2)**
- 5. Nasjonale mål (RPR kap. 3)**
- 6. Disponering av arealer og naturressurser (RPR kap. 4)**
 - 6.1 Definisjoner (RPR avsn. 4.1)
 - 6.2 Retningslinjer for byggeområdene (RPR avsn. 4.2)
 - 6.3 Retningslinjer for åpne områder (RPR avsn. 4.3)
 - 6.4 Retningslinjer for strandsonen (RPR avsn. 4.4)
 - 6.5 Retningslinjer for sjøområdene (RPR avsn. 4.6)
- 7. Myndighetenes ansvar for oppfølging (RPR kap. 5)**
- 8. Administrative og økonomiske konsekvenser**
 - 8.1 Administrative konsekvenser
 - 8.2 Økonomiske konsekvenser

1. RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER: GRUNNLAG OG VIRKEMÅTE

Kommunene og fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven (PBL) ansvaret for samordnet planlegging innenfor sine områder. Staten har et administrativt ansvar for at planmyndigheter og statlige sektormyndigheter som deltar i planleggingen tar hensyn til viktige nasjonale interesser. For dette formål kan staten bl.a. fastsette rikspolitiske retningslinjer (RPR) etter PBL § 17-1 første ledd, der det heter:

"Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov".

RPR vil være retningsgivende for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging, og må tas inn og tilpasses i planvedtakene. RPR er ikke rettslig bindende for grunneiere eller rettighetshavere.

Statlige myndigheter vil følge opp RPR gjennom den lovbestemte medvirkning i planleggingsprosessen (PBL § 9-3, 9-4, 12-3), og gjennom formelle virkemidler i forhold til planer:

- Kgl.res. til godkjenning av fylkesplan, og i tilfelle fastsettelse av endringer i planen (§ 19-4 siste ledd).
- Miljøverndepartementets godkjenning av kommunale planer, etter innsigelse eller ved departementets eget tiltak (§ 20-5 femte og syvende ledd, § 27-2 nr. 2 og nr. 3 siste ledd, 28-2 fjerde ledd).

RPR er i første rekke rettet mot planlegging og enkeltsaksbehandling etter PBL, men som uttrykk for nasjonale interesser vil de også ha innvirkning på forvaltningsvirksomhet i henhold til sektorlover.

2. BAKGRUNNEN FOR RIKSPOLITISKE RETNINGSLINJER I OSLOFJORDENS KYSTSONE (RPR kap. 1)

Kystsonen i Norge har siden midt i 1950-årene hatt et særlig vern mot nedbygging, først gjennom egen lovgivning om strandområdene og senere gjennom bestemmelser om 100-metersbeltet i PBL § 17-2. Det har likevel foregått en utstrakt nedbygging av attraktive deler av denne sonen. I Oslofjordregionen har denne utviklingen vært særlig sterk, og har ført til en betydelig forringelse av verneverdier og muligheter for allmenn rekreasjon. Disse forholdene er klarlagt i NOU 1986:21 "Ytre Oslofjord" og andre utredninger.

Oslofjordregionen omfatter landets største konsentrasjon av boliger og arbeidsplasser. Innenfor en times bilreise fra fjorden bor ca. 1.6 mill. mennesker eller nær 40% av landets befolkning. I det samme området finnes ca. 0.8 mill. eller noe over 40% av landets arbeidsplasser. Regionens betydning som landets befolknings- og næringsmessige tyngdepunkt vil sannsynligvis øke.

Oslofjorden står i en særstilling blant landets fjordområder. Med kort avstand til en stor befolkning, gunstig klima og en attraktiv kystsonen med store natur- og kulturverdier er den det mest benyttede rekreasjonsområde i landet. Beliggenheten ut mot Skagerrak gjør den til del av et "felles fritidshav" med stor turistmessig betydning. Fjorden gir dessuten grunnlag for et rikt fiske og viktige havner.

Det er derfor av nasjonal betydning at regionen kan utvikle sin funksjon som landets tyngdepunkt på bærekraftig måte. Dette vil være en oppfølging av det overordnede politiske mål som er satt i St. meld. nr. 46 (1988-89) "Miljø og utvikling", der det under "Norges miljøsituasjon" bl.a. heter:

"Regjeringens overordnede mål om en bærekraftig utvikling skal ivaretas gjennom en sektorovergripende politikk på alle nivåer i samfunnet."

Den mer spesielle politiske målsetting, å øke mulighetene for friluftsliv i dagsutfarts- og ferieområder, er kommet til uttrykk i St. meld. nr. 40 (1986-87) "Om friluftsliv", der det bl.a. heter:

"... vil departementet framleis leggje stor vekt på å fremje høvet til å drive friluftsliv i dagsutfarts- og ferieområde. Ein vil her prioritere skjærgårdsområde og strandområde ved sjøen og langs vassdrag ..."

og:

"... i dei tettast busette områda i landet har strandområde som høver for bading vorte eit gode det skortar på. Særleg langs Oslofjorden, må ubygde strandområde der ein kan bade, bli sedde på som ein så knapp ressurs at omdisponering til konkurrerande formål som regel ikkje bør skje."

I St.prp. nr. 1 (1991-92), under Miljøverndepartementets avsnitt "Helhetlig arealpolitikk" fremgår konkret at det tas sikte på å utvikle en overordnet miljøpolitisk strategi for Oslofjorden, bl.a. gjennom utarbeidelse av rikspolitiske retningslinjer. Dette er fulgt opp i St. meld. nr. 31 (1992-93) "Den regionale planleggingen og arealpolitikken", kap. 8.2.3. Retningslinjene skal forebygge konflikten mellom utbygging og verne- og rekreasjonsverdier i kystsonen, gjennom virkemidler nedfelt i plan- og bygningsloven.

3. RETNINGSLINJENES GEOGRAFISKE VIRKEOMRÅDE (RPR avsn. 2.1)

Retningslinjene gjelder for et geografisk område fra grensen mellom Aust-Agder og Telemark til grensen mot Sverige (senere også kalt RPR-sonen), som vist på kartvedlegg 1 ã 3.

Virkeområdet er fastlagt etter kontakt med berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmennenes miljøvernavdelinger. I hovedtrekk omfatter det landarealene som inngår i kystlandskapet og danner rammen om fjorden, herunder alle øyer, holmer og skjær.

I sjø gjelder retningslinjene innenfor virkeområdet for PBL, dvs. ut til grunnlinjen, inklusive vannflaten, vannvolumet og sjøbunnen. Dette innebærer likevel ikke at det forutsettes utarbeidet planer etter PBL for sjøområdene i deres helhet, bare i den grad det foreligger reelle planleggingsbehov.

Større byer og bymessig utbygde områder er utelatt, da planleggingsoppgavene i slike områder anses for å være såvidt sammensatte at de ikke fanges opp av premissene for disse RPR. Dette gjelder byene Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Drammen, Oslo, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden, samt de bymessig utbygde områdene i Asker og Bærum.

4. RETNINGSLINJENES SAKLIGE VIRKEOMRÅDE (RPR avsn. 2.2)

Planmyndighetene, kommuner og fylkeskommuner, skal legge RPR til grunn i all planleggingsvirksomhet i medhold av PBL innenfor RPR-sonen. RPR skal også legges til grunn ved enkeltsaksbehandling, se nærmere kap. 7 i disse kommentarene.

Statlige fagmyndigheter skal legge RPR til grunn når de medvirker i planleggingen i medhold av PBL og når de uttaler seg til enkeltsaker som avgjøres etter PBL.

Statlige fagmyndigheter bør også legge RPR til grunn i sin øvrige forvaltningsvirksomhet, så langt vedkommende lovverk gir adgang til det. Det vises til at en rekke tiltak som påvirker areal- og ressurstilstand i kystsonen, sorterer under andre lovverk og myndigheter enn PBL og planmyndighetene. Blant slike tiltak nevnes veianlegg, flatehugst, bakkeplanering, bekkelukking, fjerning av randsonervegetasjon, steinbrudd og masseuttak (også under vann), avfallsdeponering, tørrlegging, utfylling, dumping, mudring.

Retningslinjene skal ikke være til hinder for Forsvarets nødvendige virksomhet i Oslofjordområdet.

Det understrekes at RPR ikke har innvirkning på gjeldende lover, forskrifter eller annet regelverk. De legger ingen begrensninger på lovlig virksomhet.

5. NASJONALE MÅL (RPR kap. 3)

Formuleringen av hovedmålet i RPR innebærer at naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier i RPR-sonen skal vektlegges ved planleggingen i dette området. Formuleringen av delmålene uttrykker at disse verdiene ikke bare skal bevares passivt, men at de gjennom planlegging må utvikles og så langt mulig forbedres.

Når det særskilt gjelder kulturminner og kulturmiljøer skal de forvaltes som historiske dokumenter i seg selv og som kulturelementer i samspill med naturgrunnlag og landskap.

Vannkvaliteten i fjorden er et vesentlig element i naturgrunnlaget og avgjørende for å kunne ta vare på verdifulle forekomster og arter i det marine miljø. Det er derfor uttrykt et særskilt mål for utvikling av vannkvaliteten. Dette har bakgrunn både i lokale miljøhensyn og våre forpliktelser i henhold til Nordsjødeklarasjonen. Målformuleringen innebærer imidlertid ingen endring av gjeldende ansvarsfordeling i arbeidet med å forbedre vannkvaliteten.

6. DISPONERING AV AREALER OG NATURRESSURSER (RPR kap. 4)

6.1 Definisjoner (RPR avsn. 4.1)

RPR definerer fire områdekategorier innenfor RPR-sonen. Hensikten er:

1. å få frem at tilpassing av hovedmålet vil variere alt etter geografi og bestående utbygging.
2. å gi grunnlag for avveininger mellom arealbruksinteresser, etter områdekategori.

Den konkrete inndeling forutsettes gjort som ledd i vedkommende kommunes eget planarbeid.

Byggeområder vil i hovedsak tilsvare de områdene som har denne fellesbetegnelse i kommuneplanens arealdel etter PBL § 20-4 første ledd nr. 1, men vil også kunne omfatte andre arealer, særlig etter nr. 6.

Åpne områder vil i hovedsak tilsvare landbruks-, natur- og friluftsområder etter PBL § 20-4 første ledd nr. 2, men vil også kunne omfatte andre arealer, særlig etter nr. 4.

Strandsonen er definert som de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig. Denne sonen er gitt en slik åpen definisjon, for å kunne fastlegges lokalt, etter ytre forhold som varierer sterkt gjennom den lange kyststripen RPR omfatter. Det vil være naturlig å la denne sonen omfatte både land- og sjøarealer, forat planleggingen skal ta hensyn til de reelle, naturgitte og bruksmessige sammenhenger:

- Holdepunkter for en økologisk basert avgrensing vil man ha i arealer som er preget av overgang mellom land og sjø, og i forekomsten av arter som er avhengige av de spesielle forhold i overgangssonen. Ved vurderingene vil det også være rimelig å trekke inn sammenheng og helhet i det strandnære landskap.
- Holdepunkter for en bruksmessig basert avgrensing vil man ha i tiltak og aktiviteter som både er knyttet til land og sjø. Stikkord kan være fritidsbebyggelse og andre ferieanlegg, sjønære frilufts- og naturområder, småbåthavner, båtutfartsområder, fiskeområder, låssettingsplasser m.fl.

Sjøområdene utgjøres av restområdene i sjø, utenfor strandsonen og ut til grunnlinjen.

6.2 Retningslinjer for byggeområdene (RPR avsn. 4.2)

Retningslinjene for byggeområdene går ut på at utbygging i RPR-sonen bør foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder. Det vil si at den i hovedsak bør skje som:

- Fortetting og utfylling av arealer i eksisterende bebyggelse.
- Utbygging av frigitte landbruksarealer som er adskilt fra større sammenhengende landbruksmiljøer.
- Utvikling av eksisterende tettstedsnære områder for fritidsbebyggelse til permanent bosetting, når forholdene ligger til rette for slik overgang.

Behovet for lokale friområder, sammenhengende grøntstrukturer og forbindelse til ytre friluftsområder, strand og sjø, må ivaretas.

Strandnære områder i tilknytning til tettsteder er under særlig sterkt press for utbygging. Eventuell utbygging bør beholdes vesentlige samfunnsfunksjoner som er avhengige av slik lokalisering.

Prinsippet om en samlet utbygging vil ikke være til hinder for en separat lokalisering av tiltak som av spesielle grunner, f.eks. sikkerhetshensyn, bør ligge på avstand fra annen bebyggelse.

6.3 Retningslinjer for åpne områder (RPR avsn. 4.3)

I de åpne områdene er det viktig å ivareta grunnlaget for landbruk, vern og allmenn rekreasjon. Det vil ikke være noe til hinder for bygging knyttet til stedbundet næring. Derimot forutsettes at videre utvikling av fritidsbebyggelse begrenses sterkt, og holdes innenfor eksisterende områder for slik bebyggelse, etter vurdering i plan.

6.4 Retningslinjer for strandsonen (RPR avsn. 4.4)

Strandsonen er generelt den mest konfliktfylte og sårbare områdekategorien innenfor retningslinjenes virkeområde. Allmenne interesser som fri ferdsel og landskapshensyn må veie tungt her. I denne sonen skal det derfor legges stor vekt på å ivareta disse hensyn og å utvikle miljøverdiene samt grunnlaget for fiske.

Kommunene skal gjennom planleggingen fastlegge grensene for strandsonen som kan ligge innenfor eller utenfor 100-metersbeltet. Utbygging skal i utgangspunktet ikke finne sted. Ved eventuell utbygging er det særlig viktig å praktisere arealøkonomisering og prioritering av sjørettede virksomheter. Retningslinjene innebærer skjematisk disse prioriteringene:

- Utvikling av muligheter for allment friluftsliv går foran utvikling av private fritidseiendommer.
- Verdifulle kultur- og naturmiljøer går foran friluftsliv og båtferdsel med tilhørende anlegg.
- De viktigste lokaliteter for fisket går foran båtferdsel med tilhørende anlegg og innretninger samt anlegg knyttet til fritidseiendommer.

Retningslinjene forutsetter at etablering av kollektive ferieanlegg m.v som er knyttet til strand og sjø, nøye tilpasses lokale forhold, herunder de miljøverdier som prioriteres i denne sonen. Derimot forutsettes at oppføring av nye og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus som hovedregel ikke bør tillates. Hva som er vesentlig utvidelse må vurderes konkret. Det vises til at bygg/tilbygg på under 30 m² kan oppføres uten byggetillatelse når de for øvrig er i samsvar med gjeldende bestemmelser etter plan, jfr. bl.a. byggeforbudet i 100-meters beltet etter PBL § 17 - 1.

6.5 Retningslinjer for sjøområdene (RPR avsn. 4.5)

I sjøområdene vil planleggingsbehovet i hovedsak være knyttet til indre farvann. Ut fra de hensyn som vektlegges i RPR, bør det vises stor forsiktighet med å åpne for større faste tiltak og varige inngrep i sjøområdene. Det er her tenkt på tiltak som oppdrettsanlegg, dumperplasser, masseuttak på sjøbunnen o.l. Slike tiltak bør i alle tilfelle vurderes i plan.

7. MYNDIGHETENES ANSVAR FOR OPPFØLGING (RPR kap. 5)

7.1 Statlige myndigheter (RPR avsn. 5.1)

Miljøverndepartementet vil som planansvarlig departement ha det samordnende ansvar for oppfølgingen av RPR. Fylkesmennenes miljøvernavdelinger vil som statlige fagorganer på miljøvern stå sentralt i informasjon, medvirkning og oppfølging i planleggingen på regionalt og lokalt nivå.

Miljøverndepartementet vil utarbeide et samlet program for oppfølging. Som ledd i dette tas det sikte på å følge utviklingen av arealbruken i RPR-sonen systematisk, for å kunne vurdere virkningen av retningslinjene i praksis.

7.2 Fylkeskommunene (RPR avsn. 5.2)

Viktige forutsetninger for planleggingen, som bl.a ligger i naturgitte forhold, utbyggingspress og miljøsituasjon, varierer sterkt langs Oslofjorden, og gir behov for regionale fortolkninger av RPR. Fylkeskommunene bør derfor tilpasse og videreføre retningslinjene i fylkesplanleggingen. Gjennom sine lovbestemte veiledningsoppgaver i planleggingen bør fylkeskommunene, i samarbeid med kommunene, utvikle en felles forståelse for og praktisering av RPR i sine fylker.

7.3 Kommunene (RPR avsn. 5.3)

Kommunene har som planmyndighet det primære ansvar for utviklingen av arealbruken i kystsonen. Retningslinjene må tilpasses ut fra lokale forhold, men det er vesentlig med en konsekvent holdning til utbyggingsmønster og til skjerming av åpne områder og strandsoner.

Retningslinjene vil i mange kommuner innebære at planenes detaljeringsgrad og innhold må synliggjøre målene på en klarere måte. Det er viktig at intensjonene i overordnede planer ikke brytes.

I saker hvor det treffes enkeltvedtak, har kommunen ansvar etter forvaltningsloven for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 17, 1. ledd. I enkeltsaker som gjelder dispensasjon fra plan, og hvor avgjørelsen vil ha betydning i forhold til intensjonene i RPR, vil det derfor være viktig at fylkeskommunen og fylkesmannen får uttale seg før saken avgjøres. Retningslinjene endrer imidlertid ikke kommunenes lovbestemte myndighet til å gi dispensasjon fra plan, jf. plan- og bygningslovens § 7.

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

8.1 Administrative konsekvenser

Retningslinjene presiserer vedtatte politiske mål, ved å gi føringer for de avveininger som planmyndigheter og offentlig forvaltning for øvrig skal foreta, i medhold av PBL og innenfor rammen av sektorlovgivning. Retningslinjene medfører ingen nye oppgavetyper og heller ingen nye regler for saksbehandling. Det kreves følgelig ingen nye ledd i det administrative system på noe nivå.

8.2 Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser kan i utgangspunktet tenkes å ligge innenfor tre forskjellige saksområder:

- kostnader som følge av utbyggingsmønster
- fordelings effekter og erstatning
- ressursbehov i administrasjonen

Kostnader som følge av utbyggingsmønster.

Retningslinjene anbefaler en konsentrasjon av utbyggingen om eksisterende tettsteder og dermed infrastruktur. Kostnader ved utbygging og drift av infrastruktur varierer mye etter lokale forhold og arealbruksmønster. Det foreligger imidlertid analyser som viser at det for mange byer og tettsteder ligger store potensielle besparelser i et konsentrert mønster.

For tettstedene i RPR-sonen kan det på forhånd vanskelig trekkes entydige konklusjoner i denne sammenheng. En samlet betraktning av forholdene i RPR-sonen tilsier likevel at ikonsentrasjonsprinsippet sannsynligvis vil være økonomisk fordelaktig for kommunene.

Fordelingseffekter og erstatning.

Retningslinjene innebærer en presisering av Regjeringens økte vektlegging av miljøhensyn, innenfor et begrenset geografisk område. Dette kan forårsake fordelings effekter, f.eks. ved at eksisterende bebyggelse kanskje kan komme høyere i verdi enn den ville ha gjort ved en fortsettelse av dagens utbyggingspraksis. Det er imidlertid viktig å merke seg at retningslinjene, som nevnt foran, i stor utstrekning samsvarer med intensjonene i allerede godkjente lokale planer.

Erstatning på grunnlag av verditap, som følge av at et mulig byggeområde ikke vil kunne bebygges, er lite trolig. Det følger av at endret regulering som hovedregel ikke medfører erstatning. Rettspraksis vedrørende PBL viser at erstatning i slike tilfelle begrenser seg til eventuelle utgifter til planlegging.

Retningslinjene innebærer ikke nye rammebetingelser for øvrig økonomisk utvikling i virkeområdet, og legger ikke nye begrensninger på etablering av næringsvirksomhet.

Ressursbehov i administrasjonen.

Retningslinjene har særlig adresse til kommunene som myndigheter etter PBL og som forvaltningsorganer for øvrig.

Kommunene har gjennomgående lagt sterke begrensninger på utbygging i kystsonen i sine kommuneplaner. Retningslinjene vil derfor i stor grad innebære en styrking av intensjonene i allerede godkjente kommuneplaner, slik at disse får gjennomslag i underordnede planer og i dispensasjonspraksis.

På kort sikt kan det antas at kommunene må gjøre en ekstra innsats til opplæring og omlegging av rutiner, uten at det i seg selv medfører øket personalbehov. På litt lengre sikt antas at en konsekvent forvaltning av retningslinjene vil føre til en ryddigere plansituasjon og en nedgang i antallet søknader om dispensasjon fra plan.

For fylkeskommunene og for statlige organer lokalt, regionalt og sentralt, antas at retningslinjene vil innebære en ekstra innsats i 1 - 2 år, til medvirkning i opplæringstiltak og utvikling av bedre rutiner, spesielt vedrørende dispensasjonssaker. På lengre sikt antas at det, som i kommunene, oppnås en ryddigere situasjon med bl.a mindre volum av dispensasjons- og klagesaker samt innsigelser til plan.

Dokument nr. 3:11 (2006–2007), s. 9

Vedlegg nr. 4

Miljøverndepartementet påpeker imidlertid at ikke enhver utbygging utenfor eksisterende områder nødvendigvis er uønsket. For å vurdere om dagens fritidshusutbygging er i tråd med målet om en bærekraftig utvikling, må, ifølgedepartementet, vurderinger av behovet for næringsutvikling og hvor sårbare naturområdene er, også vektlegges.¹⁴

Utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas

Fortsatt reduksjon av store sammenhengende naturområder

Store sammenhengende naturområder har i lengre tid vært ansett som spesielt verdifulle, og det er et mål å beskytte områdene mot nedbygging. Undersøkelsen viser at disse naturområdene fortsatt reduseres som følge av vegbygging, andre tyngre tekniske inngrep og oppføring av bygninger – først og fremst fritidshus. Dette er en indikasjon på at områdenes verdi for friluftsliv og naturopplevelse og som leveområde for flere arter reduseres.

Økt bygging på snaufjellet og i skoggrensa

Snaufjellet og skoggrensa er ansett som spesielt sårbare og verdifulle områder for friluftsliv, biologisk mangfold og naturlandskap, hvor det skal tas spesielle hensyn i arealdisponeringen.

Undersøkelsen viser at byggingen på snaufjellet og i skoggrensa har økt med om lag 25 prosent fra 1985 til 2005.

Fortsatt nedbygging av strandsonen

Ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse¹⁵ av bygging i 100-metersbeltet langs kysten understreket flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var nødvendig med en nøye oppfølging av både dispensasjonspraksis og planpraksis i 100-metersbeltet.¹⁶

Undersøkelsen som nå er gjennomført viser at det, på tross av et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet¹⁷ og rikspolitiske retningslinjer for Oslofjord -

regionen,¹⁸ ikke kan registreres noen oppbremsing av byggingen i strandsonen. I noen fylker har byggeaktiviteten i strandsonen vært høyere etter 1995 enn i perioden 1985–1995. I området fra Østfold til Hordaland er i dag mer enn halvparten av fastlandets kystlinje mindre enn 100 m fra bygninger. Nedbyggingen har bidratt til å redusere tilgjengeligheten for allmennheten og øke presset på strandsonen.

Nedbygging av vassdragene

Vassdragsbeltet er ansett som viktig for biologisk mangfold, friluftsliv og natur- og kulturlandskap. Gjennom rikspolitiske retningslinjer blir det fastslått at inngrep spesielt skal unngås i de vernede vassdragene.¹⁹ Undersøkelsen viser en økning i byggingen langs vassdragene i perioden 1985–2006, selv om det har vært et mål å begrense byggeaktiviteten nær alle vassdrag. Økningen har vært om lag like stor langs de vernede vassdragene som for vassdragene samlet.

Nedbygging av viktige verdier som skal ivaretas

Undersøkelsen viser at arealutviklingen ikke bidrar til å ivareta biologisk mangfold, friluftsliv, produktive jordressurser og kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer slik Stortinget har forutsatt.²⁰ Det framgår også at det mangler nasjonal oversikt over hvilke konsekvenser dagens arealforvaltning har for verdiene som skal ivaretas. Som utbyggingsmønsteret i områder som skal ivaretas viser, foregår det en nedbygging i store sammenhengende

naturområder, snaufjellet og skoggrensa, strandsonen og vassdragsbeltet. Disse områdene er viktige for friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer og det biologiske mangfoldet. Nedenfor presenteres flere analyser som viser hvordan disse verdiene påvirkes av areal - utviklingen. I tillegg presenteres analyser som viser nedbygging i områder med produktive jordressurser.

Vedlegg nr. 5

Dokument nr. 3:7 (2001-2002)

Bygging i 100-metersbeltet langs sjøen - Dokument nr. 3:7 (2001-2002)

I perioden 1982 – 99 har det blitt godkjent 8 100 nye bygninger i 100-metersbeltet langs sjøen i Oslofjordområdet og Aust-Agder. Utbyggingen har skjedd til tross for at det fra 1965 har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet bl.a. for at folk skal kunne ha tilgang til strandområder.

Dette går fram av Riksrevisjonens rapport om bygging i 100-metersbeltet langs sjøen (Dokument nr. 3:7 (2001-2002)) som Stortinget fikk overlevert 28. februar. Målet med rapporten har vært å dokumentere omfanget av utbyggingen som resultat av unntakene fra byggeforbudet, og å belyse hvordan dagens virkemidler fungerer.

I perioden 1982-99 er 1,6 % av de totale arealene i 100-metersbeltet (5 539 dekar) og 1,2 % av den samlede strandstrekningen (69 km) i Oslofjordområdet og Aust-Agder nedbygd. Per 1. januar 2000 legger bygningene i strandområdene beslag på 43 % av 100-metersbeltet og 29 % av strandstrekningen fra svenskegrensen til og med Aust-Agder.

De nye bygningene er godkjent fordi loven åpner for unntak fra forbudet. Det er i stor grad opp til kommunene å bestemme omfanget av utbyggingen. Det er også avdekket store forskjeller i utbyggingen fra kommune til kommune. I områder som omfattes av reguleringsplaner eller kommuneplaner gjelder ikke byggeforbudet. Kommuner kan også gi dispensasjoner fra byggeforbudet for enkeltsaker.

Mye av utbyggingen har skjedd som fortetting, noe som kan ha medført at folks tilgang til strandsonen er blitt dårligere. Det foreligger også planer om videre utbygging i 100-metersbeltet. I løpet av de siste 5 årene har 25 av 35 kommuner i Oslofjord-området og Aust-Agder hatt planer om utbygging i 100-metersbeltet.

Miljøverndepartementet har siden 1999 satt i gang flere tiltak rettet mot bygging i strandsonen. Miljøvernministeren opplyser at han i tillegg vil kreve at fylkesmennene mer aktivt vurderer å stoppe planer som tillater bygging i strandsonen.

Kontaktperson:

Ekspedisjonssjef Therese Johnsen,
tlf. 22 24 11 74

Vedlegg 6



Fylkesmannen i Østfold

V



Sandefjord kommune
Postboks 2025

3247 Sandefjord

Områdene kommunal, justis og samfunnssikkerhet

Deres ref.: 04/02622-019/GNR 99/11

Vår ref.: 2005/3604 423.1

21112/2005 HMI

Vår dato: 25.08.2005

Sandefjord kommune - klage på vedtak i sak 0010/05 av 26.01.05 om søknadsplikt for utlegging av sand på eiendommen Berganodden 24 gnr. 99, bnr. 11. Klager: Fylkesmannen i Vestfold v/miljøvern avdelingen og Sandefjord Naturvern. Tiltakshaver: Øystein Stray Spetalen

Vi viser til klage fra Sandefjord Naturvern av 09.03.05 og Fylkesmannen i Vestfold v/miljøvern avdelingen av 14.02.05.

Dokumentene i saken er mottatt fra Moderniseringsdepartementet den 13.05.05.

Vi har i ettertid mottatt brev av 27.05.05 og 25.07.05 fra tiltakshaver v/adv. Børge Krogsrud med ønske om befaring og oversendelse av saksdokumenter, samt opplysning om tilgjengelig bildemateriale.

Sakens bakgrunn

Det er på eiendommen Berganodden 24 gnr. 99 bnr. 11 fylt sand på stranden og i sjøen. Påfyllingen har skjedd fra skipet M/S Sandstrand og etter opplysninger fra tiltakshaver dreier det seg om 100 m³ sand lagt i en tykkelse på 5-10 cm. Sanden var lagt ut uten at det var søkt om eller gitt tillatelse. Det er tidligere også påfylt sand i samme område, og den gang (1999) ble påfyllingen behandlet som et vesentlig terrenginngrep og dermed ansett som et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 93 bokstav i. I delegert vedtak 14.09.04 ble tiltakshaver pålagt av Sandefjord kommune å fremme søknad innen 18.10.04, et vedtak som ble påklaget av tiltakshaver ved advokat Børge Krogsrud 06.10.04. Det faste utvalg for plansaker behandlet denne klagen i sak 0010/05 av 26.01.05, der det ble fattet følgende vedtak:

”Det faste utvalg for plansaker anser at dette tiltaket ikke er søknadspliktig i hht. plan- og bygningsloven § 93, og tar til etterretning at det er lagt ut sand i strandlinjen på fritidseiendommen.

Det faste utvalg for plansaker anser tiltaket som en tilbakeføring nær tilstanden fra 1950-tallet, slik dette er fotografisk dokumentert.”

Sandefjord Naturvern og Fylkesmannen i Vestfold ved miljøvernavdelingen har klaget på dette vedtaket ved brev av 09.02.05 og 14.02.05. Klagene er kommet inn i rett tid, jf. forvaltningsloven § 29. Det er i klagene i hovedsak anført at tiltaket, med bakgrunn i behandlingen av den tilsvarende saken i 1999, er et vesentlig terrenginngrep og dermed søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.

Det faste utvalg for plansaker har ved behandlingen av klagen i sak 0044/05 av 20.04.05 besluttet å opprettholde sitt tidligere vedtak, og saken er derfor oversendt Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen ser ikke grunn til å referere nærmere fra sakens dokumenter eller klagers anførsler, da dokumentene forutsettes kjent.

Fylkesmannen har heller ikke funnet grunn til å foreta befarings i saken eller innhente ytterligere bildemateriale, da saksforholdet anses tilstrekkelig opplyst gjennom bilder og dokumentene som fulgte saken, jf. forvaltningsloven § 17. For ordens skyld nevnes at plan- og bygningsloven ikke påbyr befarings.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen har behandlet saken i medhold av plan- og bygningsloven § 15 og delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet gitt i rundskriv T-8/86.

Forholdet til forvaltningsloven.

Det har blitt stilt spørsmål ved om Sandefjord Naturvern har rettslig klageinteresse i denne saken. Siden Fylkesmannen i Vestfold v/miljøvernavdelingen også har påklaget kommunens vedtak med tilnærmet de samme anførsler vil dette forholdet ikke få noen betydning for vår behandling av klagesaken. Vi vil derfor ikke foreta noen nærmere vurdering av hvorvidt Sandefjord Naturvern har rettslig klageinteresse.

Vesentlig terrenginngrep

Hovedspørsmålet i denne saken er om påfyllingen av sand på stranden er et vesentlig terrenginngrep, og dermed søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 93 bokstav i.

Vesentlig terrenginngrep er et § 84-tiltak, dvs. konstruksjoner og anlegg som ikke kan betegnes som bygninger, og for slike tiltak gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven så langt de passer. Dette gjelder tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller sjøområder. Dette betyr at det allerede utførte tiltaket med påfylling av sand omfattes av bestemmelsen dersom tiltaket har en slik størrelse med mer at det kan kalles et vesentlig terrenginngrep.

Carl Wilhelm Tyrén har i sin kommentarutgave til plan- og bygningsloven, 5. utgave, foretatt en vurdering av tiltaket ”vesentlig terrenginngrep”.

”Hvor stort omfang et vesentlig terrenginngrep skal ha før meldeplikten inntretr må vurderes bl.a. ut fra om arbeidet vil få slike virkninger for eiendommen og/eller omgivelsene at det vil føre til skade eller ulempe. Slike inngrep kan skje ved sprengning, graving, masseuttak eller fylling. Hva som er ”vesentlig” må også kunne ses over tid, slik at bygningsmyndighetene må kunne gripe inndersom mindre arbeider over lengre tid samlet fører til vesentlig ulempe for omgivelsene.”

Etter § 5 i forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker er det gitt en oversikt over hvilke tiltak som verken krever søknad eller melding. Forutsetningen er at tiltakene gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (for eksempel gjeldende arealplan) og annet regelverk, at det dreier seg om et mindre tiltak og at de ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene. For fylling eller planering er det gjort unntak for mindre tiltak med oppgitte maksimale endringer av terrengnivå avhengig av hva slags område tiltakene utføres i, jf. § 5 pkt. 3 bokstav g. Siden de tiltak som her er nevnt er untatt fra kravet om søknad og tillatelse etter § 93 bokstav i, må også disse tiltak oppfattes som vesentlige terrenginngrep etter loven. Oppramsingen i § 5 er for øvrig ikke uttømmende, slik at kommunen også kan unnlate å kreve søknad eller melding for lignende tiltak, jf. forskriftens § 5 pkt. 4. Forutsetningen er imidlertid at det fortsatt dreier seg om et mindre tiltak.

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom brev av 10.11.00 til Miljøverndepartementet (vedr. klagesak i Arendal kommune) gitt uttalelse til hva som bør legges til grunn for vurderingen om hva som kan betraktes som et vesentlig terrenginngrep. Det fremkommer her at også beliggenheten av tiltaket må tillegges vekt. Dersom tiltaket skjer i 100-metersbeltet eller i andre typer områder som er særlig verneverdige, vil det være større grunn til å konkludere med at det må anses som et vesentlig terrenginngrep enn om tiltaket skjer i mindre sårbare områder. Likeledes vil tiltakets areal også måtte tillegges vekt, da det kun er mindre tiltak som omfattes av unntaksbestemmelsene i saksbehandlingsforskriften.

I denne saken er det påfylt ca. 100 m³ sand i sjøen og på stranden i en tykkelse på 5 – 10 cm. Dette betyr at sanden vil dekke et areal fra 1000 til 2000 m². Det er også skjedd påfylling av sand tidligere og dette vil komme i tillegg til de 100 m³ som nå er tilført stedet. Strandområdene rundt Oslofjorden er sterkt utsatt for press og er gitt en spesiell oppmerksomhet i de rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Det påpekes her at det ikke bør gjennomføres tiltak som kan forringe naturmiljøet.

Fylkesmannen finner ut fra det ovennevnte og etter en samlet vurdering av volumet av sanden, beslaglagt areal og beliggenhet i et sårbart pressområde, at foreliggende tiltak må anses som et vesentlig terrenginngrep. Tiltaket vil videre heller ikke kunne betraktes som et mindre tiltak etter § 5 i forskrift om saksbehandling og kontroll, på grunn av volum og beslaglagt areal. Tiltaket er derfor søknadspliktig etter § 93 bokstav i.

Forholdet til dispensasjon.

Eiendommen som er bebygd med fritidsbolig ligger i strandsonen, i et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF). Vi legger til grunn at påfyllingen av sand har skjedd både i sjøen utenfor linjen for gjennomsnittlig høyvannsnivå og på land innenfor. Tiltaket vil derfor berøre både lovens generelle virkeområde, jf. plan- og bygningsloven § 1, virkeområdet til plan- og bygningsloven § 17-2, jf. § 17-2 første ledd samt kommuneplanens arealdel.

Vi kan ikke se at kommunen har foretatt den nødvendige dispensasjonsvurdering. Kommunen må foreta en konkret vurdering av om tiltaket er i strid med gjeldende arealplan eller bestemmelser i plan- og bygningsloven for øvrig, og om tiltaket dermed vil være avhengig av dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7.

Kommunen skal ved sin behandling av saker etter plan- og bygningsloven følge forskrift om saksbehandling og kontroll av 24. juni 2003 nr. 749. Etter forskriftens § 3 skal eventuell søknad om dispensasjon sendes separat eller samtidig med søknad om tiltaket for øvrig.

Dispensasjonssaken må vurderes før/samtidig med byggesaken, og dersom dispensasjon ikke blir gitt er det ikke nødvendig å ta stilling til en søknad om påfylling av sand. Det kan ikke gis tillatelse til et tiltak uten at nødvendig dispensasjon er gitt først.

Vår vurdering av klagesaken er begrenset til å omfatte forvaltningsloven samt rettsanvendelsen og saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Vi har dermed ikke vurdert realitetene i saken. Dette er også en av grunnene til at vi ikke har gjennomført noen befaring på eiendommen for å vurdere de stedlige forhold nærmere.

Konklusjon

Kommunes vedtak i sak 0010/05 av 26.01.05 oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil og feil ved rettsanvendelsen. Saken sendes derfor tilbake til kommunen for ny behandling.

Dette vedtaket kan ikke påklages ytterligere, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Trond Rønningen e.f.
direktør

Håkon Mikarlsen
overingeniør

Saksbehandler: Håkon Miarlsen

Kopi til:

Sandefjord Naturvern	Asneåsen 9	3234	Sandefjord
Fylkesmannen i Vestfold, miljøvern avdelingen	Postboks 2076	3103	Tønsberg
Advokatfirmaet Haavind Vislie AS	Postboks 359, Sentrum	0101	Oslo
Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging	Postboks 8013 Dep.	0030	Oslo

Vedlegg 7

Fylkesmannen i Vestfold

Telefon: 33 37 10 00 Postadresse: Besøksadresse:
 Telefaks: 33 37 12 70 Postboks 2076 Statens Park - Bygg A
 E-post: postmottak@fmve.no 3103 Tønsberg Ant. Jenssensgt. 11
 www.fylkesmannen.no/vestfold Telefon: 33 37 10 00
 Kystkommunene i Vestfold
 Vår saksbehandler / telefon: Deres ref: Vår referanse: Vår dato:
 Anne Skov 2005/2554 29.06.2005
 33 37 11 98 Arkivnr: 421.0

Anlegging av plener og sandstrender i strandkanten

Vi viser til vårt brev av 26.04.05 til kystkommunene i Vestfold og til vårt brev til Miljøverndepartementet samme dato.

Bakgrunn

Fylkesmannen har registrert at det uten søknad eller melding til kommunen har blitt anlagt plener og sandstrender i områder der det opprinnelig var en annen naturtype. Etablering av kunstige badestrender kan i enkelte tilfeller være negativt for det biologiske mangfoldet. Sammen med plener kan de virke privatiserende og avvisende på den allmenne ferdsel.

Hva kan anleggelse av sandstrand eller plen være i strid med?

Etter plan- og bygningsloven i § 17- 2 er det forbud mot oppføring av "bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning" nærmere sjøen enn 100 meter. Forbudet rammer alle vesentlige terrenginngrep. I LNF-områder i kommuneplanens arealdel er det dessuten ikke tillatt med annen arealbruk enn til landbruk, natur- og friluftsliv.

Spørsmålet er om anleggelse av plener og sandstrender krever dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og fra kommuneplanens arealdel, det vil si om tiltakene er søknadspliktige. Fylkesmannen har forelagt spørsmålet for Miljøverndepartementet.

Når er et tiltak søknadspliktig?

Miljøverndepartementet skriver i brev av 27. mai 2005 (se vedlegg) at det vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om oppfylling av sand eller anleggelse av plen vil kreve tillatelse etter plan- og bygningsloven. Utgangspunktet er om oppfyllingen av sand eller anleggelsen av plen må anses som et vesentlig terrenginngrep. Kommunen må dessuten foreta en konkret vurdering av om tiltaket er i samsvar med gjeldende arealplan for området.

I et tidligere brev har Miljøverndepartementet understreket at det i utgangspunktet er tiltakshaveren som har ansvaret for at tiltaket skjer i samsvar med gjeldende lover og regler. Tiltakshaver bør derfor kontakte kommunen for avklaring av om tiltaket er i samsvar med gjeldende regler og planer før det blir iverksatt.

Når er et tiltak et "vesentlig terrenginngrep"?

I brev av 10. november 2000 har Kommunal- og regionaldepartementet drøftet kriteriene for at et tiltak skal anses som "vesentlige terrenginngrep". Departementet viser til veiledningen til forskrift om saksbehandling og kontroll etter plan- og bygningsloven. I veiledningen er det uttalt at planering av terreng er en form for masseuttak/-fylling og derfor er et "vesentlige terrenginngrep" som er omfattet av søknadsplikten. Departementet fremholder at det kan være større grunn til å konkludere med vesentlig terrenginngrep der inngrepet skjer i 100-

metersbeltet eller andre typer områder som er særlig verneverdig.

Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 15. mars 2001 lagt til grunn at "oppføring av mur og påfylling av masse m.m. naturlig måtte karakteriseres som et anlegg og dermed undergitt byggeforbudet". Videre har sivilombudsmannen uttalt til en klage at: "Det kan i denne sammenheng ikke være avgjørende hvor stor endringen er rent volummessig. Det må være karakteren av endringen og de skader/ulempes som vil følge av tiltaket som er det sentrale."

Fylkesmannens konklusjon

Opparbeidelse av plen helt ned til sjøen skjer ofte etter forutgående steinsetting i sjø og oppfylling i bakkant. Konsekvensen av et slikt tiltak er et endret og annet landskap og en annen natur, og plenen har en sterk privatiserende effekt. Fylkesmannen anser derfor slike tiltak som "vesentlige terrenginngrep" og søknadspliktige.

Også anleggelse av en sandstrand på et sted der det før var en annen naturtype, vil endre det naturlige landskapet og leveområder for stedegen flora og fauna og virke svært privatiserende. Størrelsen på sandstranden er i denne sammenhengen ikke avgjørende. Det må være karakteren av endringen som er det viktigste og hvilke konsekvenser det vil få for de interessene som er knyttet til strandsonen. Fylkesmannen anser derfor at etablering av sandstrand som hovedregel må anses som et vesentlig terrenginngrep, særlig som følge av karakterendringen. Tiltaket vil følgelig være søknadspliktig.

Der det fra før finnes en naturlig sandstrand, vil påfylling av noe ekstra sand etter Fylkesmannens vurdering neppe endre de naturgitte forholdene eller de allmenne interessene som er knyttet til 100-metersbeltet. Dette er det imidlertid opp til kommunen å vurdere. Fylkesmannen vil understreke at tiltakshaver har ansvaret for at tiltaket skjer i samsvar med gjeldende lover og regler. Tiltakshaver bør derfor alltid kontakte kommunen for avklaring av om tiltaket er i samsvar med gjeldende regler og planer før det blir iverksatt.

Tillatelse fra Kystverket

Ovennevnte gjelder forholdet til plan- og bygningsloven. I brev av 13. juli 2004 minner Kystverket om at det med hjemmel i havne- og farvannsloven §18, 2. ledd kreves tillatelse til etablering av kunstige sandstrender. Innenfor etablerte havnedistrikt er det lokal havnemyndighet som fatter vedtak.

Med hilsen

Miljøvernavdelingen

Werner Olsen Anne Skov

fylkesmiljøvernssjef overingeniør

Vedlegg: Kopi av brev fra MD med vedlegg

Kopiadresser:

Miljøverndepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger

BBB, her

Ved svar vennligst oppgi vår referanse 2005/2554/421.0